Prof.univ.dr. ALEXANDRU NEGOIŢĂ

DREPT ADMINISTRATIV ŞI ŞTIINŢA ADMINISTRAŢIEI

BUCUREŞTI
1993



27.01.1993
Bucureşti
Stoicău
Ady

Prof.univ.dr. ALEXANDRU NEGOIȚĂ

DREPT ADMINISTRATIV
ȘI
ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI

EDITURA ATLAS LEX S.R.L.
1993

INTRODUCERE

I

NOȚIUNEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

1.Noțiunea administrației publice

Dreptul administrativ și știința administrației sînt strîns legate de noțiunea administrației publice. Iată de ce, înainte de a arăta care este obiectul cursului de drept administrativ și știința administrației, este necesar să cercetăm noțiunea administrației publice.Înțelegerea acestei noțiuni însă nu este posibilă dacă nu pornim de la noțiunea generală a administrației, pentru a desemna ce este specific administrației publice. Termenul de administrație desemnează o anumită activitate a cuiva, care ajută la ceva și la ordinele cuiva.

Termenul derivă de la latinescul minister care înseamnă servitor și este în legătrură cu cuvîntul magister care îl desemnează pe stăpîn, căruia i se subordonează servitorul și pe care acesta trebuie să-l slujească.

După cum se poate observa noțiunea de administrație este mai largă decît aceia pe care trebuie s-o definim și anume administrația publică. Administrația publică este un gen de administrație distinctă de administrația particulară. Amîndouă aceste genuri de administrație, administrația publică și cea particulară, au mai multe specii. De aceia trebuie să ne folosim de noțiunea generală care scoate în evidență trăsăturile specifice tuturor genurilor de administrație, oferindu-ne criteriile de deosebire între administrația publică și cea particulară și mai mult de a sublinia particularitățile diferitelor specii ale celor două genuri de administrație, la care ne-am referit mai sus.

Noțiunea care ne poate fi de folos în această privință este noțiunea faptului administrativ, noțiune pe care a precizat-o știința administrației.[1]

---

[1] P. Bandet et Lucien Mehl - Le fait administratif - nature, origine et developpement - Traite de science administrative - Mouton - Paris, 1966 p.81 și următoarele.

2.Trăsăturile caracteristice faptului administrativ

Faptul administrativ este un fapt social, ceea ce înseamnă că acest fapt nu poate exista decît în cadrul unei grupări sociale stabile. În legătură cu aceste grupări sociale se realizează și se structurează faptul administrativ.

Ca activitate faptul administrativ este generat de diviziunea socială a muncii sau de evenimente care pot apare în existența colectivității date și ale căror urmări trebuie înlăturate.Realizarea faptului administrativ impune structurarea lui într-un sistem de organizare, format din oamenii care alcătuiesc acest sistem.

Caracterul grupării sociale în care și în legătură cu care există faptul administrativ determină caracterul administrației respective.

Dacă gruparea are caracter particular și urmărește realizarea unor interese particulare, administrația respectivă este o administrație particulară. Oamenii care realizează această administrație sînt funcționari particulari.

Dacă însă gruparea socială se constituie după criterii politice urmărind realizarea unui interes general, administrația va avea caracter public, iar funcționarii vor fi funcționari publici.

O altă trăsătură specifică faptului administrativ este aceea care subliniază că acesta slujește interese care nu-i aparțin. Interesele pe care le slujește realizarea faptului administrativ sînt formulate de autorități care sînt superioare sistemului prin care se realizează faptul administrativ.

În cazul administrațiilor particulare interesele slujite sînt diverse și depind de natura grupării sociale în cadrul cărora se realizează și se structurează faptul administrativ.

În cazul organizării politice a societății interesul general este formulat prin deciziile unor autorități care dețin puterea politică. Faptul administrativ are menirea de a realiza aceste decizii politice.

Avînd această menire de a realiza interese care îi sînt superioare și exterioare, faptul administrativ se caracterizează, în continuare, prin organizarea unor acțiuni care să ducă la îndeplinirea acelor interese.

Această activitate organizatoare, prin combinarea de mijloace materiale, umane și financiare pentru realizarea unor scopuri și a unor interese pe care administrația le slujește, formează altă trăsătură a faptului administrativ.

În această privință trebuie reținut că oamenii care realizează faptul administrativ nu au o autoritate proprie în îndeplinirea misiunilor care le revin. Autoritatea lor este derivată și se întemeiază pe aceea care provine de la cei

a căror interese le slujesc. Această autoritate legitimează autoritatea celor care îndeplinesc faptul administrativ.

În cazul administrației publice, autoritatea pe care se sprijină acțiunea de organizare a realizării interesului general este de natură politică și se exprimă în lege. În acest caz administrația este legată de puterea statului și se sprijină pe lege. De aceea această administrație este publică și se distinge prin esență de administrațiile particulare.

3. Cele două sensuri ale noțiunii de administrație publică.

Din cele arătate mai sus rezultă că administrația publică este o categorie distinctă de categoria administrațiilor particulare. Noțiunea administrației publice prezintă interes deosebit pentru dreptul administrativ și știința administrației care formează obiectul cursului nostru. De aceea trebuie să procedăm la precizarea noțiunii administrației publice. Această noțiune trebuie să fie definită într-un dublu sens, ca activitate și ca sistem de organizare.

Astfel în sensul de activitate este abordată noțiunea administrației publice de legea 37 din 1990, cu privire la organizarea și funcționarea guvernului atunci cînd arată în art.1 că "guvernul exercită administrația publică pe întreg teritoriul țării". Aceeași lege în art. 14 al. a arată că guvernului îi revine atribuția " de a asigura executarea de către administrația publică, a legilor și a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora". Este clar că în această prevedere a legii referirea se face la o multitudine de organe care alcătuiesc administrația publică.Deci administrația publică este considerată în această accepțiune ca un sistem de organe care realizează activitatea de executare a legilor.Desemnarea generică a acestor organe ale administrației publice nu este exclusivă ceea ce arată insuficienta preciziune a termenului de administrație publică. Astfel pentru desemnarea organelor care realizează administrația publică, aceeași lege menționează în art. 14 al.b "ministerele și celelalte organe centrale și cele ale administrației de stat". De asemenea legea contenciosului administrativ folosește termenul de autoritate administrativă pentru a desemna organele care emit actele administrative, care constituie esența manifestării juridice ,a administrației publice ca activitate.

La toate acestea se mai adaugă și problema care se pune de a ști dacă activitatea executivă a statului și organele puterii executive care o realizează sînt sinonime cu administrația publică ca activitate și cu sistemul organelor care realizează respectiva activitate.

Problemele ridicate vor fi clarificate în măsura în care vom reuși să precizăm obiectul și conținutul administrației publice ca activitate și respectiv ca modalitate de organizare a realizării acestei activități.

Acum însă subliniem că noțiunea administrației publice este mai largă și mai cuprinzătoare decît noțiunea administrației de stat și activității executive a statului, dovedindu-se a fi cea mai potrivită ca funcție atît pentru dreptul administrativ cît și pentru știința administrației.

Noțiunea de administrație publică este mai largă decît noțiunea administrației de stat pentru că o cuprinde pe aceasta dar include și administrația locală care privește direct anumite desmembrăminte ale statului cum sînt comunele, orașele și județele, precum și organizații de stat distincte cum sînt regiile autonome, instituțiile social - culturale, ș.a.

Noțiunea de administrație publică, pe de altă parte, este strîns legată de puterea executivă căreia i se subsumează dar cu care nu se confundă, după cum vom vedea.

De asemenea termenul de autoritate administrativă este inclus în noțiunea administrației publice parțial, această noțiune fiind mai largă decît aceea care desemnează sistemul de organizare a administrației publice. Este o noțiune mai largă noțiunea de autoritate administrativă pentru că depășește perimetrul de organizare a sistemului administrației publice, cuprinzînd și sistemul puterii legiuitoare, pe acela al puterii judecătorești și chiar al unor organizații nestatale, care organizează executarea legii și execută legea.Toate aceste aspecte vor fi clarificate, după cunoașterea, pe măsura cercetării obiectului și conținutului administrației publice considerate ca activitate.

4. Obiectul administrației publice.

Administrația publică are ca obiect realizarea valorilor politice care exprimă interesele generale ale societății organizate în stat. Astfel administrația publică este strîns legată de puterea de stat. În condițiile statului de drept și ale separației puterilor în stat, valorile politice care exprimă interesele generale ale societății organizate în stat sînt formulate prin legi de organele puterii legiuitoare. Puterii executive îi revine rolul de a pune în executare aceste legi ale puterii legiuitoare.Puterea judecătorească are rolul de a soluționa litigiile juridice care apar din încălcarea legii.

Administrația publică, înfăptuind interesul general exprimat prin lege constituie activitatea prin care se organizează și se execută legea pînă la fapta materială concretă, fiind prin aceasta strîns legată de cele trei puteri ale

statului, dar în special de puterea executivă căreia îi revine rolul punerii în executare a legii. De puterea legiuitoare administrația este legată și subordonată prin intermediul puterii executive, prin însăși obiectul ei care este organizarea executării legii. Legătura cu puterea judecătorească se face tot prin intermediul legii, administrației publice revenindu-i rolul de a organiza executarea legii punînd în executare hotărîrile judecătorești, în cazurile extreme putînd recurge chiar la constrîngere.

Monopolul constrîngerii organizate revine numai statului, nici o altă formă de organizare socială nu poate dispune de o forță legală prin care să constrîngă membrii săi.[1] Organizațiile nestatale nu au decît mijloace de sancționare a membrilor lor fără mijloace de constrîngere care să permită și folosirea forței de constrîngere asupra persoanei. Ei bine, o astfel de aplicare a constrîngerii de stat în cazurile extreme prevăzute de lege se face numai prin administrația publică.

5. Administrația publică și puterea executivă.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă stabilind obiectul administrației publice ca fiind organizarea executării și executarea legii nu se poate ajunge la concluzia că administrația publică este identică cu puterea executivă a statului. Răspunsul credem că este negativ. Socotim că administrația publică este foarte strîns legată de puterea executivă dar nu se confundă cu aceasta, sau mai exact, nu este în întregime puterea executivă.[2] Mai întîi trebuie subliniat că organele puterii executive care cuprind guvernul și ministerele realizează o administrație publică. Dar administrația publică ca activitate mai este realizată, după cum am mai arătat, în condițiile descentralizării administrative și de organele administrației locale, care nu sînt organe ale puterii executive.

De asemenea administrația publică este realizată și de diferite instituții social-culturale și de unități economice cum sînt regiile autonome și societățile comerciale cu capital de stat, care de asemenea nu sînt organe ale puterii executive.

Modalitatea specifică prin care se manifestă puterea executivă este o formă de manifestare a puterii de comandament a statului pe baza și în executarea legii și are un pronunțat caracter politic. Această caracteristică a puterii executive se va observa în conținutul administrației de stat ca activitate mai ales în atribuțiile acesteia cu caracter dispozitiv, dar mai puțin și

[1] Ph. Georges - Droit public, 1989 p. 39.
[2] M. Waline - Dr.ad-tif., 1963, p.5.

uneori aproape deloc în cele cu caracter de prestație. Aceste caracteristici decurg din conținutul administrației publice.

6. Conținutul administrației publice.

Examinînd administrația publică ca o activitate prin care se organizează și se execută în concret legea trebuie să arătăm care este în conținut specificul acestei activități. Precizînd particularitățile conținutului administrației publice ca activitate vom înțelege și mai bine natura acestei activități și raporturile care există între această activitate și puterile statului, cu osebire cu puterea executivă. Activitățile de organizare a executării și de executare în concret cu legea, care alcătuiesc administrația publică, pot fi grupate în două mari categorii. În prima categorie sînt activitățile executive cu caracter de dispoziție, iar în cea de-a doua sînt activitățile cu caracter de prestație.

7. Activități executive cu caracter de dispoziție.

Prin aceste activități se organizează executarea legii stabilindu-se conduita pe care trebuie să o urmeze diferitele persoane fizice și juridice. Astfel, pe baza și în executarea legii, administrația publică ca autoritate cere persoanelor fizice sau juridice să urmeze o anumită conduită; permițîndu-le sau interzicîndu-le un anumit comportament social. În anumite cazuri prevăzute de lege administrația publică poate interveni cu aplicarea unor sancțiuni pentru nerespectarea dispozițiilor sale.

Denumirea de activități executive cu caracter de dispoziție relevă caracterul pregnant al folosirii puterii conferite de lege administrației publice de a organiza executarea legii. De aceea acest element al conținutului administrației publice se exprimă pe planul organizatoric formal în mod evident în noțiunea autorității, ca autor al actului administrativ, modalitate de manifestare a unei decizii juridice.

În această accepțiune activitățile executive cu caracter de dispoziție implică complexul proces decizional de organizare a executării și de executare a legii prin administrația publică. Aceste activități se realizează prin acte juridice și prin fapte materiale de către organele administrației publice ori de funcționarii acestora, în cadrul sistemului organelor administrației publice, ca activități specifice, principale. În mod subsidiar și subordonat activităților specifice celorlalte sisteme de organe ale statului, prin care se realizează puterile statului, respectiv puterea legiuitoare și puterea

judecătorească, se desfăşoară activităţi executive cu caracter de dispoziţie, pe baza şi în executarea legii, prin care este organizată executarea şi se execută legea. Organele care realizează această activitate au calitatea de autorităţi administrative.

Vom observa marea varietate a activităţilor pe care le cuprinde administraţia publică în executarea legii în cadrul procesului decizional de organizare a executării şi de executare a legii. Punerea în executare a legii necesită o vastă şi complexă activitate de documentare. Astfel se fac diferite studii în legătură cu soluţionarea problemelor cu care se confruntă organele administraţiei publice, se cer şi se dau diferite avize în legătură cu rezolvarea acestor probleme. Aceste activităţi constituie administraţia consultativă şi de documentare.

Sînt apoi activităţile cu caracter de deliberare, prin care se dezbat problemele în legătură cu care urmează să fie luate anumite decizii. Aceasta este administraţia deliberativă.

Urmează apoi activităţile de executare directă a legii, prin acte juridice şi operaţiuni materiale. Aceste activităţi formează administraţia activă. O denumim aşa pentru că prin aceste activităţi se realizează în mod direct organizarea executării şi executarea legii.

Administraţia activă se realizează prin acte juridice cu caracter specific - actele administrative - actele administrative cu caracter jurisdicţional, prin contracte administrative dar şi prin operaţiuni materiale, între care un rol deosebit o au operaţiunile administrative. În cadrul cursului nostru vom cerceta pe larg problemele care se pun în legătură cu aceste activităţi executive cu caracter de dispoziţie.

Activităţile executive cu caracter de dispoziţie se pot referi şi la încheierea şi executarea unor acte juridice contractuale, cum sînt contractele administrative, contractele de muncă sau chiar contractele civile.

Astfel încît încheierea şi executarea unor astfel de acte constituie elemente ale administraţiei publice, realizate însă în condiţiile unor reglementări juridice deosebite.

8. Activităţi executive cu caracter de prestaţie.

Administraţia publică, ca activitate nu se poate reduce însă la activităţile executive de dispoziţie. Într-adevăr cercetînd îndeaproape activitatea de realizare a valorilor politice exprimate în lege prin administraţia publică, vom constata că această activitate constă şi din diferite prestaţii, de interes general, realizate pe baza şi în executarea legii din oficiu sau la cererea

cetățenilor, persoanelor fizice, persoanelor juridice sau a diferitelor organe ale statului.

Prestația cuprinde administrația publică în domeniul salubrității publice și a ocrotirii mediului ambiant, furnizarea de gaze naturale, curent electric, servicii telefonice, radio, televiziune, poștă, transport în comun, construcții și închirieri de locuințe, asistență sanitară, spectacole și activități culturale, educative și multe altele.[1]

Activitatea prestatoare în cadrul conținutului administrației publice este una din modalitățile care asigură calitatea vieții în cadrul colectivităților sociale.

Cetățenii, persoanele fizice, persoanele juridice, recug la prestațiile pe care le realizează administrația publică în cele mai variate ocazii și cele mai diferite domenii de activitate. Organele administrației publice au misiunea de a satisface nevoile cetățenilor și ale colectivității, realizarea prestațiunilor respective avînd caracterul unor servicii publice pe care administrația le pune la dispoziția publicului. Prestațiile administrației publice reprezintă o modalitate specifică de realizare a politicii statului prin administrația publică. Aceste prestații se înfăptuiesc tot pe baza și în executarea legii. Deci, în ultima analiză, ele reprezintă o formă specifică de executare în concret a legii.

Activitățile executive cu caracter de prestație se realizează atît prin acte juridice cît și prin operații materiale. Unele dintre actele juridice prin care se realizează prestațiile sînt acte administrative. Astfel sînt certificatele medicale sau diplomele eliberate de școli și instituții de învățămînt superior. Cea mai mare parte a prestațiilor se realizează prin operațiile sau faptele materiale, pe baza și în executarea legii. Deseori prestațiile administrației publice se realizează în baza unor contracte ce se încheie între instituții și întreprinderi care aparțin administrației publice și beneficiarii prestațiilor. Regimul juridic, după cum vom vedea, este diferit în acest caz față de cel ce se aplică atunci cînd prestațiile se realizează direct pe baza și în executarea legii. În amîndouă situațiile însă sîntem în fața unor activități prin care se realizează politica statului prin administrația publică. Administrația publică poate fi considerată în acest caz atît din punct de vedere formal- organizatoric cît și material-funcțional ca o totalitate de servicii publice, menite să satisfacă interesele și variatele nevoi ale cetățenilor și ale societății.

Activitățile de prestație care fac parte din conținutul administrației publice derivă din funcțiile noi ale statului în epoca contemporană.Se consideră pe drept cuvînt că statul modern, pe lîngă funcțiile tradiționale de

---

[1] J. Vermeulen - Curs de drept administrativ, 1948, p.266.



reglementare a activității membrilor societății și de executare și respectare a acestor reguli, mai are de realizat o multitudine de prestațiuni în favoarea membrilor societății.[1]

Aceste activități de prestație sînt legate de puterea statului, fiind prevăzute în lege și în actele juridice emise pe baza și executarea legii, în atribuția puterii executive.Executarea legii însă prin prestațiuni se află numai în conținutul activității administrației publice.

Prestațiunile ca element al conținutului administrației publice sînt strîns legate, prin filiera puterii de stat, cu activitatea dispozitivă și prin aceasta cu noțiunea de autoritate administrativă. Prestațiunea însă ca modalitatea de activitate prin care se satisface o necesitate de interes public este strîns legată de o altă noțiune care interesează dreptul administrativ și știința administrației și anume noțiunea de serviciu public. Prestațiunea ca serviciu public, conturează și mai clar, credem noi, specificul administrației publice ca activitate și ne dă posibilitatea să ajungem la o concluzie rațională cu privire la accepțiunea formal organizatorică a administrației publice.

Din acest punct de vedere vom constata că administrația publică se realizează printr-un sistem de organe cu legături specifice între ele care au ca principală sarcină înfăptuirea administrației publice ca activitate de organizare a executării legii. În acest sistem de organizare incluzîndu-se organele puterii executive ale statului, administrația locală și diferitele instituții social-culturale de stat precum și regiile autonome și societățile cu capital de stat.

În afară de acest sistem de organizare al administrației publice, activitatea de organizare a executării legii și de organizare în concret a legii se mai desfășoară și în cadrul unor sisteme de organizare a exercitării puterii de stat și anume în cadrul sistemului puterii legiuitoare și acela al puterii judecătorești. Subiectele de drept prin care se realizează activitatea de organizare a executării și de executare a legii în acele sisteme de organizare apar în calitatea lor de autorități administrative nu ca organe ale puterii legiuitoare sau respectiv ale puterii judecătorești. În aceste cazuri autoritățile administrative care își manifestă voința juridică pe baza și în executarea legii sînt organele de conducere ale instituțiilor respective, parlamentul sau respectiv tribunalele. Activitatea de organizare a executării și de executare a legii este în aceste cazuri subsidiară celei principale și specifice sistemului în care se realizează puterea legiuitoare și respectiv puerea judecătorească.

---

[1] În acest sens Philippe Georges - op.cit, p.40;G. Vedel - Droit administratif - Paris 1963; M. Waline - Droit administratif - Paris 1963, p.6.

Activitatea aceasta subsidiară este însă supusă unui regim juridic de altă natură decît cel care se referă la activitatea care le este proprie, anume activitatea parlamentară sau cea judiciară.

Dar o activitate de organizare a executării legii și de executare a legii există și în cazul unor organizații particulare, în raport cu sistemul administrației publice, organizații care desfășoară o activitate de interes public, prevăzută de lege și exercitată în conformitate cu dispozițiile legii. Exercitarea unor astfel de dispoziții ale legii dă subiectelor de drept care o fac calitatea de autorități administrative care concură la realizarea administrației publice deși nu fac parte din sistemul de organizare al acesteia.

Așa de pildă este cazul barourilor de avocați organizate pe baza legii și care desfășoară o activitate de interes public, dar nu fac parte din sistemul de organizare al administrației publice.

Cu aceste precizări putem ajunge la următoarea definiție a administrației publice:

Administrația publică este o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, prin activități cu caracter dispozitiv și prestator, activitate care se realizează în principal prin sistemul organelor administrației publice, dar în subsidiar și prin alte organe situate în alte sisteme de organizare a puterii statului - sistemul puterii legiuitoare și sistemul puterii judecătorești - precum și în cadrul unor organizații particulare care îndeplinesc activități de interes public și care dobîndesc, în aceste împrejurări, calitatea de autorități administrative.

După precizarea noțiunii administrației publice să vedem în ce fel aceasta face obiectul cercetării științifice în cadrul științei dreptului administrativ și al științei administrației.

II

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ, OBIECT DE CERCETARE ȘTIINȚIFICĂ AL ȘTIINȚEI DREPTULUI ADMINISTRATIV ȘI AL ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI.

1. Necesitatea cercetării științifice a administrației publice.

Creșterea rolului administrației publice în societatea modernă determină necesitatea cunoașterii aprofundate a acesteia, pentru ca pe baza

cunoștințelor dobîndite în această cercetare, să fie posibilă organizarea rațională și funcționarea eficientă a administrației publice.

Desigur fenomenul administrativ, ca manifestare exterioară a unei esențe, poate fi sesizat destul de ușor. Într-adevăr, oricine poate observa existența diferitelor organisme ale statului care îndeplinesc activități necesare societății și constau în executarea diferitelor dispoziții ale legii. Aceasta este însă numai aspectul exterior, fenomenologic - al administrației publice. Poate că datorită acestui aspect exterior, fenomenologic,al administrației publice este creată o anumită prejudecată cu privire la realizarea acestei administrații. Astfel, observînd numai fenomenul administrativ, fără să-i studiem esența și particularitățile, am putea crede că, fiind vorba de o activitate pur executivă, cei care fac acest lucru nu trebuie să știe decît să asculte și să execute ordinele și că pentru munca în administrație, în afară de această supunere, ar mai fi nevoie de un oarecare talent organizatoric și o anumită experiență.

În realitate însă fenomenul administrativ, ca orice fenomen social-politic, are particularitățile sale, esența sa, legitățile sale care nu pot fi descoperite decît printr-o aprofundată și multilaterală cercetare științifică. Numai în felul acesta putem aduna cunoștințele care să ne îngăduie să stăpînim acest fenomen și să formulăm acele principii și acele legități care să dea caracter rațional administrației publice.

Preocupări de cercetare științifică și de cunoaștere a fenomenului administrativ, al administrației publice deci, au existat din cele mai vechi timpuri. Gîndirea umană a abordat acest subiect din momentul în care, în existența socială și-au făcut apariția aspectele organizatorice și funcționale ale administrației publice. Astfel diferite aspecte ale fenomenului administrativ au fost abordate de filozofie, de științele politice, de sociologie, de științele juridice, de istorie, ș.a.

2. Administrația publică obiect de cercetare al științei dreptului administrativ

Dacă celelalte discipline științifice, pe care le-am amintit mai sus au abordat incidental fenomenul administrativ public, administrația publică deci, știința dreptului administrativ a făcut-o cu o preocupare specială de a cunoaște acest fenomen și cu rezultate remarcabile, relativ la raționalizarea administrației publice. Dreptul administrativ, ca ramură a științei juridice a cercetat administrația publică, abordînd fenomenul administrativ prin prisma normelor de drept care reglementau organizarea și funcționarea administrației publice. O abordare științifică limitată desigur, pentru că se refe-

rea numai la aspectul juridic al fenomenului administrativ și din această cauză nu putea să aducă toate clarificările necesare cunoașterii complexității acestui fenomen. Într-adevăr dreptul este un mijloc foarte important de reglementare a organizării și funcționării administrației publice, dar nu este motorul care pune în mișcare această administrație.

Într-o astfel de abordare rămîn în penumbră, dacă nu într-o completă opacitate, aspecte deosebit de importante, cum sînt cele politice, sociale și tehnice, care fac parte, alături de cele juridice, din esența fenomenului administrativ. Era nevoie deci de o lărgire a orizontului de abordare științifică a administrației publice, o abordare complexă a aspectelor politice, sociale, juridice, tehnice pe care le implică esența fenomenului administrativ public. În felul acesta se conturează, la sfîrșitul secolului trecut și se consolidează în secolul nostru, o știință nouă, care își propune cercetarea administrației publice în complexitatea sa. Aceasta este știința administrației.

Înainte de a trece la cercetarea obiectului acestei discipline științifice trebuie să subliniem rolul deosebit pe care l-a avut și continuă să-l aibă știința dreptului administrativ în cunoașterea fenomenului administrativ statal și, pe această bază, în organizarea și funcționarea rațională a administrației publice. Supunerea administrației publice, în ceea ce privește organizarea și funcționarea acesteia, unor norme de drept, este un rezultat remarcabil, în procesul de cunoaștere a fenomenului administrativ și în acțiunea de raționalizare a administrației de stat. Acest rezultat se datorează în bună parte științei dreptului administrativ.

3. Dreptul administrativ ramură a științei juridice.

Noțiunea dreptului administrativ are două sensuri, pe care le-am menționat deja în explicațiile date pînă la acest paragraf al cursului. Astfel, într-un prim sens, prin drept administrativ înțelegem un grup de norme juridice, care, datorită particularităților pe care le prezintă, formează o ramură distinctă de drept, în cadrul sistemului dreptului.

În cel de al doilea sens, prin drept administrativ înțelegem acea ramură a științei juridice care cercetează normele dreptului administrativ.

După cum se poate ușor observa, între cele două sensuri ale noțiunii există o strînsă legătură, normele dreptului administrativ fiind obiect de cercetare pentru disciplina științifică a dreptului administrativ.

Dreptul administrativ, ca disciplină științifică s-a format pe baza cercetării normelor de drept referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice. De aceea doctrina juridică veche definea dreptul

administrativ ca disciplină științifică care își propune cercetarea normelor de drept după care se conduce administrația de stat[1]. În acele condiții, în care structura administrației publice era restrînsă la un număr relativ mic de organe, iar activitatea acestor organe se limita la sarcini destul de restrînse, disciplina dreptului administrativ cerceta întreg ansamblul de norme juridice care se aplicau organizării și funcționării administrației publice.

Astăzi însă, în condițiile societății moderne, datorită creșterii rolului statului în viața socială, administrația publică are sarcini deosebit de ample și variate. Acest lucru determină demultiplicarea reglementărilor juridice care se referă la organizarea și activitatea organelor administrației publice. Astfel că nu se mai poate spune acum că disciplina dreptului administrativ cercetează toate normele juridice aplicabile administrației publice. Administrației publice îi sînt aplicabile norme de drept care formează ramuri distincte de drept și sînt cercetate de discipline juridice autonome ca dreptul constituțional, dreptul financiar, dreptul muncii, dreptul familiei, dreptul civil, ș.a.

Dreptul administrativ ca ramură a științei juridice cercetează normele de drept care privesc organizarea sistemului administrației publice, modalitățile juridice specifice prin care este realizată competența cu care sînt investite organele administrației publice, care acționează pentru organizarea executării și a executării legii, precum și controlul exercitat de puterea judecătorească pentru asigurarea respectării legii în activitatea organelor administrației publice.

Cercetarea normelor dreptului administrativ, prezintă o importanță deosebită pentru cunoașterea administrației publice, permițînd să se formuleze principii și idei pe baza cărora să se perfecționeze organizarea și funcționarea administrației publice. Abordarea științifică a administrației publice prin prisma dreptului administrativ se dovedește a fi insuficientă pentru deplina cunoaștere a fenomenului administrativ statal și pentru obținerea acelor cunoștințe ce sînt necesare pentru organizarea și funcționarea rațională și eficientă a administrației publice.În aceste condiții se conturează necesitatea cercetării științifice a administrației de stat de știința administrației.

4. Administrația publică obiect de cercetare al științei administrației.

După cum spuneam mai sus, necesitatea cunoașterii esenței fenome-

[1] Paul Negulescu - Tratat de drept administrativ - vol.I, 1934, p.41-42.

nului administrativ, în vederea perfecționării organizării și funcționării administrației publice, a determinat abordarea acestui fenomen, în vederea cercetării științifice, în complexitatea sa, în cadrul științei administrației. Știința administrației are ca obiect de cercetare administrația publică în toată complexitatea sa, ca fenomen social, politic, juridic și urmărește ca, prin cunoștințele pe care le dobîndește și le sistematizează, să formuleze principiile și legitățile pe baza cărora se poate realiza raționalizarea administrației publice, atît în ceea ce privește organizarea cît și funcționarea acesteia.

Referitor la obiectul științei administrației este susținută și opinia după care această disciplină științifică cercetează faptul administrativ în general, fără să distingă între administrația publică și administrația care nu are acest caracter. [1].

Fără a nega existența unor elemente asemănătoare atît în administrația de stat cît și în aceea nestatală, considerăm totuși că administrația publică se distinge ca o categorie aparte, din punct de vedere funcțional și organizatoric, față de formele de administrație nestatală, ceea ce îi conferă particularități și trăsături distincte.[2] Din această cauză obiectul de cercetare al științei administrației îl formează numai administrația publică, nu administrația în general.[3]

Știința administrației studiază administrația publică din nevoia și dorința de a se cunoaște esența fenomenului administrativ statal și cu scopul de a descoperi legitățile care stau la baza acestui fenomen și de a stabili cunoștințele necesare raționalizării administrației de stat, atît din punct de vedere funcțional cît și organizatoric. Rațiunea de a fi a științei administrației constă tocmai în legarea cunoașterii esenței fenomenului administrativ statal de necesitatea perfecționării administrației publice pe calea raționalizării acesteia.

5. Știința administrației - știință interdisciplinară.

Administrația publică, ca activitate și ca formă de organizare, constituie un fenomen complex, care implică multiple aspecte. Cercetarea și cunoașterea acestui fenomen necesită o abordare multilaterală, ceea ce face

---

[1] P. Bandet et. L. Mehl - Le fait administratif - în Traité de science administrative - Ed. Mouton Paris, 1966, p.81 și urm.

[2] Pornind de la acest obiect al cercetării unii folosesc denumirea de știință a administrației de stat în loc de știință a administrației, vezi în acest sens M.Oroveanu-Introducere în știința administrației de stat Ed. enciclopedică 1975.

[3] J. Chevalier, D.Loschak - Science administrative, Paris, 1978, vol. I, p.62.

ca știința administrației să aibă caracter interdisciplinar, deoarece această disciplină folosește critic date și cunoștințe pe care le pot oferi alte discipline științifice și care sînt legate de fenomenul administrativ public, ce constituie obiect de cercetare pentru știința administrației.[1]

Știința administrației nu preia pur și simplu rezultatele dobîndite de celelalte științe, ci folosește critic cunoștințe dobîndite de alte discipline științifice, raportîndu- le la obiectul care-i este propriu, administrația de stat, ceea ce dă caracter interdisciplinar acestei științe.[2]

De asemeni trebuie subliniat că nici una din disciplinele științifice cu care se interferează știința administrației nu cercetează fenomenul administrativ statal în toată complexitatea sa și nici nu-și propune acest lucru, fiecare cercetînd numai unele aspecte ale acestui fenomen. Acest lucru demonstrează autonomia științei administrației în raport cu disciplinele cu care se interferează.

Cercetînd organizarea și funcționarea administrației publice, știința administrației se interferează cu științele juridice, cu sociologia, cu economia politică, cu managementul, cu istoria, ș.a., folosind datele și cunoștințele acestora în scopul cunoașterii și perfecționării administrației publice, din punct de vedere organizatoric și funcțional.

6. Știința administrației și dreptul administrativ.

Problema care se pune este de a ști care este raportul dintre știința administrației și dreptul administrativ ca ramură a științei juridice. Interferența dintre cele două discipline este deosebit de amplă, datorită particularităților pe care le prezintă normele dreptului administrativ, particularități care derivă tocmai din specificul administrației publice, ca activitate și ca formă de organizare. Într-adevăr, cercetarea dreptului aplicabil organizării și funcționării administrației publice constituie un element esențial pentru știința administrației.[3]

Știința administrației se preocupă de dreptul aplicabil administrației publice, întrebîndu-se cum este elaborat acest drept, ce particularități prezintă el și ce modalități sînt necesare pentru aplicarea și respectarea sa. Rezultă de aici că unghiul de abordare a problematicii juridice legate de administrația publică este mult mai larg în știința administrației decît în dreptul

---

[1] Traite de science administrative op.cit. p. VI.
[2] J. Chevalier, D. Loschak - op.cit. p.61.
[3] G. Vedel in Traité de science ad-tive op.cit. p.VII. De asemeni R. Drago-Science ad-tive curs licență Paris, 1973, p.3.

administrativ, care, după cum am văzut se referă numai la unele dintre aspectele problematicii juridice cu care se confruntă administrația publică. Am arătat că atît în organizarea cît și în activitatea organelor administrației publice sînt aplicabile norme de drept care aparțin unor ramuri de drept distincte și sînt cercetate de discipline juridice speciale. Știința administrației nu-și propune să se substituie acestor discipline juridice, cercetînd toate normele juridice aplicabile administrației publice, cu privire specială la particularitățile pe care le prezintă aceste norme de drept și cu privire la conținutul reglementărilor pe care le conțin. Aceasta este misiunea disciplinelor juridice de specialitate. Preocuparea științei administrației, cu privire la problemele juridice este de ordin general, după cum am arătat mai sus, iar abordarea acestor probleme este interdisciplinară, în sensul sprijinirii pe rezultatele obținute în cercetarea aspectelor juridice ale fenomenului administrativ public de diferite discipline juridice de specialitate. Desigur că și concluziile acestor discipline trebuie să țină seama de rezultatele obținute de știința administrației, în cercetarea complexă a administrației de stat și în abordarea cu caracter general a aspectelor juridice pe care le implică administrația publică.

Prin urmare dreptul administrativ ca ramură a științei juridice își păstrează distinct obiectul său de cercetare față de știința administrației, preocupîndu-se de cercetarea normelor juridice care reglementează organizarea competenței și exercitarea acesteia în administrația publică.[1] Rezultatele cercetării în cadrul dreptului administrativ sînt deosebit de utile științei administrației. Limitarea cercetării științifice numai la particularitățile normelor de drept ce privesc organizarea competenței și exercitarea acesteia în administrația publică, nu ne îngăduie pătrunderea esenței fenomenului administrativ statal și nici măcar explicația juridică a particularităților pe care le prezintă organizarea și exercitarea competenței în administrația publică. Pentru a ajunge la această esență și pentru a avea explicația științifică a fenomenului studiat trebuie să înțelegem complexitatea administrației publice, ca activitate și ca formă de organizare.

Iată de ce interferența dreptului administrativ cu știința administrației

---

[1] Cu privire la raportul dintre dreptul administrativ și știința administrației și I. Iovănaș Drept ad-tiv și elemente de știința administrației, Ed. Did. și Ped. 1977, p. 31-36; Mario Nigro - Știința administrației și dreptul ad-tiv - în culegerea Știința ad-ției C.I.D.S.P. 1972 P. 16 - 21.

este o necesitate a cunoașterii științifice.[1]

Acest lucru ni se pare deosebit de evident în mai toate lucrările științifice care tratează probleme de drept administrativ sau în manualele de drept administrativ. Fiecare dintre aceste lucrări sau manuale cercetează mai întîi problematica administrației publice ca activitate, organizare și apoi problematica realizării competenței organelor administrației publice. Această modalitate de abordare a problemelor vădește, după părerea noastră, nevoia cunoașterii complexității administrației de stat, pe care și-o propune spre rezolvare știința administrației, pentru explicarea particularităților organizării și realizării competenței organelor administrației publice. Aceasta demonstrează legătura inseparabilă dintre dreptul administrativ și știința administrației.

Pornind de la această legătură care există între dreptul administrativ și știința administrației, în cadrul cursului nostru vom cerceta problematica juridică a dreptului administrativ, așa cum a fost prezentată mai sus, într-un context mai larg, abordînd-o și în legătură cu anumite aspecte ale fenomenului administrativ cercetat de știința administrației.

În felul acesta credem că vom putea oferi studenților informații mai ample pentru cunoașterea fenomenului administrativ,înlesnindu-le astfel înțelegerea particularităților dreptului administrativ, ca drept specific al administrației publice, față de dreptul comun, care este dreptul aplicabil particularilor.

În același timp vom putea sublinia anumite particularități ale organizării și funcționării sistemului administrației publice,prin abordarea interdisciplinară pe care o oferă administrației, modalitate care este benefică și pentru mai bună înțelegere a particularităților dreptului administrativ, dar și pentru cunoașterea mai aprofundată a administrației publice ca activitate și ca sistem de organizare.

Așadar abordarea administrației publice, ca activitate și ca sistem de organizare, în cadrul cursului nostru de drept administrativ și știința administrației va fi mai largă și mai complexă. O astfel de abordare socotim că este mai utilă pentru formarea și informarea studenților juriști, decît aceea care se limitează la problematica strictă a dreptului administrativ.

---

1 Observîndu-se această legătură dintre dreptul administrativ și știința administrației în literatura juridică s-a format opinia după care știința administrației formează o parte a științei dreptului administrativ. Vezi în acest sens I. Vîntu, M. Anghene, M. Străuanu - Administrația de Stat - Ed. Academiei 1971, p.31. Noi considerăm că raportul este tocmai, invers, deoarece complexitatea administrației de stat, care constituie obiectul de cercetare a științei administrației, cuprinde și aspectele juridice ce relevă dreptul administrativ.

În acest scop vom aborda mai întîi problematica organizării administrației publice ca activitate specifică în cadrul unui sistem subliniind legăturile sale cu mediul social, mediul politic și mediul juridic apoi, în continuare, vom cerceta mijloacele juridice specifice prin care acționează sistemul administrației publice pentru organizarea executării legii și controlului exercitat pentru asigurarea respectării legii în această acțiune.

PARTEA I-A

ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL I

SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI SISTEMUL SOCIAL GLOBAL

1. Sistemul administrației publice ca sistem de organizare socială.

Administrația publică ca activitate se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice care grupează categorii întregi de oameni ce formează personalul administrației publice. Așadar sistemul administrației publice este din acest punct de vedere un sistem de organizare socială bazat pe relații care există între acești oameni care realizează o activitate specifică pe care am denumit-o administrație publică.

Acest sistem de organizare socială, denumit sistemul administrației publice există și funcționează în cadrul unui macrosistem de organizare socială a societății globale, considerată la nivel național sau la nivelul unor unități teritorial administrative. În cadrul acestui sistem macrosocial există și funcționează diferite alte forme de organizare în afara sistemului administrației publice, constituind pentru acesta din urmă mediul social în care există și funcționează.

Raporturile sociale în cadrul sistemului administrației publice și între acest sistem și societatea globală dau dimensiuni sociologice specifice și speciale administrației publice.

Astfel în cadrul sistemului administrației publice se formează o serie de relații sociale care au o reglemetare juridică, altele însă nu au această reglementare. Amîndouă categoriile privesc comportamentul oamenilor care

realizează administrația publică și au importanță pentru îndeplinirea sarcinilor care revin sistemului administrației publice. Particularitățile acestor relații sociale care se formează în cadrul sistemului administrației publice vor fi examinate atunci cînd ne vom ocupa de personalul administrației publice.

Trebuie însă luate în considerare raporturile care există între sistemul administrației publice și societatea globală, urmărindu-se determinările și influențele societății globale ca mediu social asupra sistemului administrației publice și rolul pe care acest sistem îl are în evoluția societății globale.

Între societatea globală cu structurile și stratificările ei și sistemul administrației publice există legături care se exprimă în ceea ce sociologii denumesc socialitatea și sociabilitatea administrativă.[1]

2. Socialitatea sistemului administrației publice.

Socialitatea sistemului administrației publice arată trăsăturile care particularizează un anumit tip de administrație publică în raport cu mediul social în care este organizat și funcționează respectivul sistem administrativ. Sistemul administrativ există în timp și în spațiu în raport cu un anumit tip de societate care își pune amprenta structurilor și stratificărilor sale asupra sistemului administrativ. Deci din acest punct de vedere nu se poate vorbi de un sistem abstract de administrație publică ci de un tip istoric concret de administrație publică într-o țară sau alta.

De asemenea construcția sistemului administrativ este strîns legată de particularitățile grupărilor sociale în teritoriul statului, în legătură cu mediul geografic, cu îndeletnicirile economice ale oamenilor care alcătuiesc grupările sociale, cu tradițiile cultural-istorice ale acestor grupări sociale. Aceste aspecte determină în mare măsură structura și funcționalitatea sistemului administrației publice.

Socialitatea sistemului administrației publice se exprimă în structurarea funcțională a acestuia în raport cu mediul social. Astfel părțile componente ale sistemului administrației publice vor fi constituite în legătură cu specificul activităților dispozitive sau prestatoare ale administrației în așa fel ca acestea să poată fi accesibile mediului social în care funcționează. După cum este structurat mediul social, organele administrației publice vor fi plasate într-un anumit punct al teritoriului pentru a fi accesibile mai ușor întregului grup social în raport cu care funcționează sau vor fi răsfirate în teritoriu pentru prestațiuni accesibile membrilor grupelor sociale. Pentru

[1] Claude Gayard - Le milieu social - in Traité de science administrative - op.cit. p.152 și urm.

exemplificare, amplasarea primăriei sau prefecturii în puncte accesibile egal pentru toți membrii colectivităților locale. Pentru amplásarea școlilor disiminarea lor în raport cu densitatea populației școlare pentru înlesnirea accesului la acest serviciu public.

3. Sociabilitatea sistemului administrației publice.

Sociabilitatea administrativă ne arată dacă și în ce măsură sistemul administrației publice este penetrabil de mediul social și în funcție de aceasta dacă este sau nu compatibil cu societate globală. Există tipuri de administrație publică care sînt incompatibile cu mediul social din punct de vedere al compoziției sociale a oamenilor care compun sistemul administrației publice deoarece organele administrației publice sînt formate numai din reprezentanți ai anumitor clase sau categorii sociale ale mediului social dat.

De asemenea raportul de incompatibilitate dintre sistemul administrației publice și societate derivă din neadaptarea administrației publice la cerințele mediului social și din funcționarea defectuoasă a sistemului administrației prin respingerea oricăror participări la realizarea sarcinilor publice a organizațiilor care există în mediul social, sau a unor forme de activitate folosite în societatea civilă și care adaptate, ar putea îmbunătăți funcționalitatea sistemului administrației publice și ar înlesni realizarea sarcinilor care revin acesteia.

Dimpotrivă există sisteme ale administrației publice care sînt deschise sistemului social global înlesnindu-i acestuia penetrarea sub diferite forme atît în compoziția organelor administrației publice cît și în funcționalitatea acestora. Asemenea sisteme ale administrației publice sînt caracteristice statelor democratice care asigură în acest fel un raport pozitiv de compatibilitate între sistemul administrației publice și societatea globală.

4. Autoreglarea sistemului administrației publice potrivit nevoilor societății

Compatibilitatea între sistemul administrației publice și societate este asigurată și de felul în care acest sistem reușește să-și regleze structurile și acțiunile în raport de nevoile societății. Pentru a reuși în această privință este nevoie de o cunoaștere deplină a necesităților pe care le are sistemul social global. Această cunoaștere se realizează prin asigurarea procurării informațiilor necesare de către administrație și prin multiplele forme de participare



socială la acțiunile sistemului administrației publice.

Pe baza cunoașterii nevoilor societății, sistemul administrației publice își reglează structurile și modalitățile de acțiune potrivit cu particularitățile pe care le prezintă mediul social în raport cu care acționează administrația de stat. Așa de exemplu stabilirea orarului de lucru la o instituție trebuie să se facă în corelație cu timpul pe care îl au la dispoziție cetățenii în raport cu care lucrează această instituție. De asemenea pentru îndeplinirea unor sarcini care revin sistemului administrației publice sînt mai potrivite, pe baza informațiilor obținute din mediul social în care urmează să fie realizate acele sarcini, actele juridice civile (contractele), decît actele administrative. În acest fel administrația de stat își reglează structura și acțiunile în corelație cu nevoile societății.

5. Rolul activ al sistemului administrației publice în transformările care au loc în societate.

Raportul dintre sistemul administrației publice și societate nu se limitează numai la determinările și influențele pe care societatea ca sistem social global le exercită asupra administrației publice. Acest raport presupune și rolul activ al administrației publice de influențare a societății. Este vorba deci de un complex de relații reciproce între sistemul administrației publice și societatea în care administrația publică realizează un rol deosebit de important în transformările care se petrec în societate.

Diferitele organe ale sistemului administrației publice acționează pentru perfecționarea calității vieții membrilor societății, pe linia progresului social. De asemenea numeroase organe componente ale sistemului administrației publice desfășoară activități cu caracter cultural-educativ prin care este puternic influențată dezvoltarea societății globale din acest punct de vedere.

CAPITOLUL II

SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI SISTEMUL POLITIC

1. Locul și rolul sistemului administrației publice în sistemul politic.

Sistemul administrației publice este inseparabil legat de realizarea politicii statului prin natura activității pe care o desfășoară.

După cum am arătat deja administrația publică ca activitate are ca obiect realizarea valorilor politice prin care se exprimă interesele generale ale societății organizate în stat. În felul acesta prin natura sa administrația publică este legată de puterea de stat.

Sistemul politic ca ansamblu de elemente prin care se realizează politica, cuprinde statul ca instrument principal al puterii politice dar și partidele politice și unele grupări sociale care au un rol important pentru structurarea interesului general ca valoare politică.

Desigur că sistemul administrației publice avînd rolul de realizare a unor valori politice se află într-o complexitate de relații cu sistemul politic. În acest fel mediul politic constituie o dimensiune esențială a administrației publice.[1]

Cu fiecare dintre elementele componente ale sistemului politic sistemul administrației de stat are anumite legături. Cele mai importante legături pentru structura și funcționalitatea sistemului administrației publice sînt cele care privesc puterea de stat.

Sistemul administrației publice este legat din punct de vedere organizatoric și funcțional de puterea legiuitoare și puterea executivă.

Puterea legiuitoare este cea care formulează prin lege valorile politice pe care le realizează sistemul administrației publice. Puterea legiuitoare are importante atribuții în constituirea organelor puterii executive a guvernului în controlul funcționalității acestuia. Prin aceasta este subliniată legătura între sistemul administrativ și puterea legiuitoare.

Cele mai ample și complexe relații există între sistemul administrației publice și organele puterii executive pe planul determinărilor și influențelor mediului politic.

Astfel puterea executivă este cea care asigură conducerea și controlul întregului sistem al administrației publice, pentru realizarea puterii statului. De aceea în structura sistemului administrației publice există importante funcții de conducere cu caracter politic prin care se coordonează activitatea sistemului administrației publice.

Sistemul administrației publice cuprinde însă pe lîngă aceste funcții legate de puterea de stat, care au un pronunțat caracter politic și funcții care relevă tehnicitatea administrației publice ca activitate cu caracter dispozitiv și prestator. Această parte a sistemului administrației publice, desemnată prin funcționarii birourilor, serviciilor și a diferitelor instituții publice, marchează și nuanțează specificul sistemului administrației publice în raport cu sistemul

[1] M. Lesage - Le milieu politique - Traité de science administrative op.cit. p. 165 și urm.



politic. În același timp prin această distincție de structură a sistemului administrației publice se poate observa rolul acestui sistem în realizarea politicii statului în societate.

2. Sistemul administrației publice și partidele politice.

Între sistemul administrației publice și partidele politice ca elemente ale sistemului politic există relații diferențiate de la un stat la altul și în funcție de sistemul de guvernămînt.

În statele democratice bazate pe sisteme pluripartidice sistemele administrative au legături indirecte cu partidele de guvernămînt și cele care participă la coalițiile de guvernare.

Persoane desemnate de aceste partide sau acceptate de ele ocupă funcții politice în organele puterii și prin aceasta influențează funcționalitatea sistemlui administrației publice.

La nivelul administrației locale reprezentanții partidelor politice aleși în organele administrației locale au același rol cu privire la structura și funcționalitatea acestei componente a sistemului administrației publice.

Din acest punct de vedere se poate spune că prin aceste pîrghii se conturează o anumită politică administrativă, sub influența factorilor participanți la realizarea puterii politice, în cadrul sistemului administrației publice.

În sistemele de guvernămînt bazate pe existența unui singur partid politic, sistemul administrației publice este subordonat structural și funcțional acestui partid politic. În aceste condiții este foarte greu să se facă distincția între conducerea de stat și cea de partid.

3. Sistemul administrației publice și grupele de presiune.

Sistemul administrației publice se află în relații și cu acest element al sistemului politic. Grupele de presiune sînt grupuri sociale organizate și care urmăresc realizarea unor interese caracteristice sistemului lor de organizare, cum ar fi interese profesionale sau de altă natură. Aceste grupări sociale exercită o anumită presiune asupra sistemului administrației publice atunci cînd organele componente ale acestuia iau anumite decizii care privesc interesele acestor organizații.

4. Rolul sistemului administrației publice în activitatea sistemului politic.

Sistemul politic nu-și limitează funcția la realizarea valorilor politice formulate de puterea publică, cu participarea specifică fiecăruia din elementele componente ale sistemului poilitic.

Oamenii care compun sistemul administrației publice participă în diferite forme la activitățile care se desfășoară în cadrul sistemului politic. Astfel birourile și serviciile administrației publice pregătesc în mare măsură proiectele deciziilor pe care le iau organele de conducere ale puterii executive.De asemenea își dau concursul la elaborarea proiectelor de lege pe care le votează organele puterii legiuitoare contribuind, prin tehnicitatea pregătirii lor și a funcțiilor pe care le îndeplinesc, la precizarea domeniului de reglementare și a preciziunii reglementării.

La aceasta se mai adaugă și participarea unor funcționari ai sistemului administrației publice la viața politică, în cadrul unor partide politice sau acela al unor organizații care desfășoară activități de interes obștesc.[1]

CAPITOLUL III

SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI DREPTUL.

1. Necesitatea reglementării juridice a administrației publice.

Administrația publică ca activitate și ca sistem de organizare reprezintă acțiunea unor oameni în raport cu alți oameni, ceea ce înseamnă existența unor numeroase și variate relații sociale.

Multitudinea și varietatea activităților și a formelor de organizare a sistemului administrației publice impun cu necesitate reglementarea juridică.

Normele juridice constituie o modalitate importantă de introducere a ordinei în organizarea și funcționarea sistemului administrației publice, oferind un criteriu obiectiv de apreciere a conduitei oamenilor care realizează administrația publică.[2]

Necesitatea reglementării juridice a administrației publice, în condițiile

---

[1] A. de Laubadere Manuel de droit administratif - Paris, 1967, p. 267.
[2] I. M Auby - Le milieu juridique - Traité de socience administrative p. 172.

statului de drept derivă din natura obiectului acestei activități.

După cum am arătat administrația publică are ca obiect realizarea valorilor politice, care exprimă interesele generale ale societății, interese care sînt formulate prin lege. Sistemul administrației publice în acest fel prin definiție are de organizat realizarea în concret a legii. Avînd de asigurat executarea legii, sistemul administrației publice este instrumentul cu ajutorul căruia se realizează dreptul. Pentru a răspunde acestei misiuni administrația publică ca activitate și ca sistem de organizare trebuie să fie de asemenea supusă dreptului. În felul acesta se conturează marele principiu al legalității administrației publice care caracterizează statul de drept.

2. Principiul legalității administrației publice.

Conform acestui principiu toate acțiunile care compun administrația de stat ca activitate și toate formele de organizare a sistemului prin care sînt înfăptuite aceste acțiuni trebuie să se întemeieze pe lege. Din acest punct de vedere sistemul administrației publice este expresia legii și instrumentul acesteia.

Principiul legalității administrației publice are la bază legea în sensul restrîns al termenului ca act juridic care provine de la organele puterii legiuitoare. Urmează de aici că orice acțiune a administrației publice ca activitate și orice formă de organizare a sistemului administrației publice trebuie să se întemeieze pe dispozițiile legii, considerate în sensul strict al termenului. Deci legea este o bază de referință în aprecierea administrației publice, atît ca activitate cît și ca sistem de organizare.

În ceea ce privește organizarea sistemului administrației publice semnificația principiului legalității este suficient de clară arătîndu-se că orice formă de organizare a sistemului administrației publice trebuie să se întemeieze pe lege.

Mai complicată este înțelegerea principiului legalității dacă ne referim la administrația publică ca activitate. Într-o interpretare statică a principiului legalității, organele administrației publice, atunci cînd s-au decis să acționeze, trebuie să se conformeze dispozițiilor legii și să nu ia măsuri contrare legii.

Principiul legalității administrației publice trebuie interpretat dinamic în sensul obligației organelor administrației publice de a acționa punînd în executare legea și de a lua măsurile care se impun, inclusiv cele de constrîngere, pe baza și în executarea legii, în scopul restabilirii ordinei juridice încălcate. Această interpretare decurge din însăși menirea administrației

publice ca slujitoare a intereselor generale ale societății exprimate în lege. De asemenea numai această interpretare a principiului legalității administrației publice poate explica particularitățile dreptului administrativ, care, după cum vom vedea, admite actul administrativ implicit dedus din inacțiunea organelor administrației publice.

3. Normele juridice aplicabile sistemului administrației publice.

Arătînd necesitatea reglementărilor juridice ale administrației publice și a aplicării principiului legalității în sistemul acestei administrații, se pune în continuare problema de a ști care este natura normelor juridice aplicabile administrației publice și care este sursa acestor norme de drept.

Ca să răspundem acestor întrebări trebuie să ținem seama de diversitatea problemelor la care se referă reglementarea juridică cu privire la administrația publică, considerată ca activitate și ca sistem de organizare.

Diversitatea situațiilor la care se referă normele juridice în legătură cu administrația publică implică varietatea reglementărilor juridice aplicabile administrației publice.

Tradițional toate normele juridice aplicabile administrației publice erau grupate în dreptul administrativ.[1]

Cercetînd normele juridice care se referă la administrația publică, în condițiile creșterii rolului statului în societatea modernă, vom constata marea diversitate a acestor norme, precum și diferitele particularități pentru diferite grupe de astfel de norme juridice. De aceea credem că în această situație nu mai putem să reducem normele juridice aplicabile organizării și funcționării administrației publice la o singură ramură de drept, ramura dreptului administrativ, care să cuprindă toate normele juridice aplicabile administrației publice.

---

[1] În mod tradițional se făcea distincția între cele două sisteme de drept, cu referire la dreptul aplicabil administrației de stat; sistemul care considera ca drept aplicabil administrației de stat, dreptul comun și sistemul care creia un drept special aplicabil administrației de stat, dreptul administrativ. Primul sistem era aplicabil în țările anglo-saxone, cel de al doilea în țările continentale.

Astăzi această schemă nu mai corespunde realității juridice din țările care practicau cele două sisteme. Astfel, în administrația de stat a țărilor care consacrau dreptul comun aplică acum reguli juridice speciale, reguli de drept administrativ. Pe de altă parte, în țările în care administrației de stat i se aplicau numai regulile dreptului administrativ, acum sînt aplicabile și reguli ale dreptului comun.

Vezi în această privință: J. Rivero - L'administration et le droit - in Revue internationale de sciences administratives nr. 1-2/1978, p. 145 și urm.

Astfel cu privire la organizarea și activitatea administrației publice există multe norme ale dreptului constituțional care stabilesc principiile de bază pentru organizarea și funcționarea administrației publice. Există însă și norme juridice care reglementează particularitățile de organizare și funcționare a administrației publice, norme care tocmai datorită acestor particularități pe care le cuprind pot fi grupate în ramura dreptului administrativ.

Dacă în legătură cu organizarea administrației publice, chestiunea grupării normelor juridice în ramura dreptului administrativ nu prezintă dificultăți deosebite, probleme mai complicate creează gruparea normelor de drept care se referă la activitatea organelor administrației publice. Vom remarca în legătură cu acest din urmă aspect că administrația publică acționează fie în baza unei competențe stabilită pe baza legii, fie potrivit capacității juridice pe care o au persoanele juridice.

Cu privire la realizarea activității cu folosirea capacității persoanelor juridice este clară aplicarea normelor dreptului civil. În ceea ce privește însă activitatea realizată pe baza competenței stabilite prin diferitele norme de drept, se pune întrebarea de a ști dacă toate aceste norme de drept vor fi grupate în aceiași ramură de drept, care să cuprindă reglementarea juridică a exercitării competenței organelor administrației publice în toate domeniile de activitate, sau sînt mai multe ramuri de drept care cuprind norme ce reglementează exercitarea competenței organelor administrației publice.

Un examen atent al activității organelor administrației publice potrivit competenței pe care o au aceste organe, ne duce la concluzia că sîntem în fața unei diversități de norme juridice, care se grupează în diferite ramuri ale dreptului. Astfel sînt norme de drept administrativ dar sînt și norme de drept financiar și norme de dreptul muncii și norme de drept civil, de drept al familiei, ș.a.

Așadar vom conchide că normele juridice aplicabile administrației publice sînt extrem de variate și aparțin diferitelor ramuri ale sistemului nostru de drept. Între aceste norme juridice un grup special se conturează și formează ramura dreptului administrativ.

4. Dreptul administrativ ramură a sistemului dreptului.

Am văzut că administrației publice îi sînt aplicabile diferite norme de drept norme care se grupează în ramuri deosebite ale sistemului de drept. Între ramurile de drept care cuprind norme juridice aplicabile administrației publice este și ramura dreptului administrativ.

Problema care se pune este aceea de a ști ce norme de drept sînt cuprinse în această ramură, din moment ce administrației publice îi sînt aplicabile norme de drept care aparțin diferitelor ramuri ale sistemului de drept existent în țara noastră. Pentru a răspunde la această întrebare sînt necesare unele precizări.

Mai întîi trebuie subliniat că în condițiile sistemului nostru administrativ, complexitatea relațiilor sociale care alcătuiesc administrația publică și în care se realizează aceasta implică o multitudine de norme juridice, diferențiate prin obiectul lor de reglementare și prin metoda de reglementare și, în consecință, grupate în ramuri diferite ale sistemului de drept. De aceea nu se mai poate spune astăzi că dreptul administrativ cuprinde toate normele juridice ce reglementează administrația publică. În prezent multe din relațiile sociale din domeniile în care se desfășoară administrația publică sînt supuse reglementării unor norme de drept ce aparțin diferitelor ramuri ale sistemului de drept din țara noastră. Astfel raporturile financiare din cadrul administrației publice sînt supuse reglementării normelor de drept ce aparțin dreptului financiar, unele dintre relațiile patrimoniale sînt supuse dreptului civil, cele din domeniul relațiilor de muncă,dreptului muncii, cele din domeniul familiei, dreptului familiei, ș.a. Putem afirma că pe măsură ce se amplifică acțiunea administrației publice în sistemul social global, ca urmare a sporirii rolului statului în conducerea societății, iar această acțiune este supusă reglementării juridice, apar condițiile diversificării ramurilor dreptului.[1]

În al doilea rînd vom observa, în ciuda faptului că există norme de drept aplicabile administrației publice și care fac parte din ramuri distincte ale sistemului de drept, că nu trebuie să considerăm existența și aplicarea acestor norme ca fiind izolată, singulară, fără legături între ele. Între diferitele norme de drept aplicabile administrației publice, deși aceste norme aparțin unor ramuri distincte de drept, există strînse legături, aplicarea unora implică conexarea cu aplicarea altora, din ramuri diferite ale dreptului.[2]

Așa de pildă normele de dreptul muncii, sau de dreptul financiar sînt

---

[1] Această afirmație se sprijină pe constatarea existenței mai multor ramuri de drept care cuprind norme juridice aplicabile administrației publice din țara noastră. Afirmația se sprijină însă și pe opiniile care se formulează în legătură cu constituirea și a altor ramuri de drept care să grupeze norme juridice care reglementează relații sociale cu un anumit specific, în care acționează administrația de stat. Așa bunăoară s-au formulat opinii privitoare la constituirea unui drept contravențional, a unui drept disciplinar și a unui drept al securității sociale, un drept al mediului, ș.a.

[2] S. Ghimpu, I.Tr. Ștefănescu, S.Beligrădeanu, Gh. Mocanu - Dreptul muncii - Ed. Științifică și Enciclopedică 1978, vol. I, p. 26.



în conexitate cu normele dreptului aministrativ.

5. Normele de drept care alcătuiesc ramura dreptului administrativ.

Elementul central, în reglementarea juridică a relațiilor sociale ce alcătuiesc administrația publică, a fost și continuă să fie organizarea și exercitarea competenței, pe baza și în executarea legii de organele administrației publice. În legătură cu acest obiect al reglementării se grupează normele juridice în ramura dreptului administrativ. Principiile care stau la baza reglementării, metoda de reglementare și interesul general în această reglementare, constituie deasemenea elemente care determină constituirea ramurii dreptului administrativ ca ramură a sistemului nostru de drept.

O primă grupă de norme juridice, ce compun ramura dreptului administrativ, se referă la acele relații sociale care privesc alcătuirea organelor administrației publice, legăturile dintre aceste organe, constituirea lor în sistem, organizarea exercitării competenței administrației publice prin diferitele organe ale acesteia. În această grupă se înscriu și normele privitoare la accesul la funcțiile de stat în cadrul administrației publice, modalitățile de exercitare și responsabilitatea ce revine celor care le exercită.

O altă grupă de norme juridice care constituie elementul central al ramurii dreptului administrativ reglementează relațiile sociale ce se formează cu prilejul exercitării competenței organelor administrației publice și privesc modalitățile de exercitare a competenței organelor administrației publice, pe baza și în executarea legii. Aceste modalități sînt actul administrativ, contractul administrativ, operațiunile administrative și diferite operații materiale, prin care sînt puse în executare legile.

Spunem că aceste norme juridice constituie elementul central al ramurii dreptului administrativ, deoarece de aceste norme se leagă și primul grup de norme la care ne-am referit mai sus. Folosirea modalităților de realizare a competenței de către organele administrației publice, mai ales prin emiterea actelor administrative, creează un veritabil regim juridic, regimul de drept administrativ pentru executarea legii. Această competență este organizată și atribuită prin normele de drept anumitor organe și anumitor funcții, în condiții ce sînt stabilite de lege. De aceea normele de drept privitoare la organizarea administrației publice sînt strîns legate de cele referitoare la modalitățile de realizare a competenței organelor administrației publice.

Strîns legate de normele juridice privitoare la modalitățile de exercitare a competenței de către organele administrației publice sînt și normele juridice care prevăd sancționarea contravenților, și normele juridice referitoare la

executarea silită ca modalitate de executare și de organizare a executării legii.

În sfîrșit ramura dreptului administrativ mai cuprinde și normele juridice care reglementează relațiile sociale ce se formează cu prilejul exercitării controlului pentru asigurarea respectării legii în exercitarea competenței în regim de drept administrativ de organele administrației publice, precum și cele referitoare la răspunderea acestor organe și a funcționarilor lor pentru încălcarea normelor juridice privitoare la exercitarea competenței.

Normele de drept menționate mai sus sînt legate între ele prin obiectul reglementării, constituit din relațiile sociale ce se formează în legătură cu organizarea și exercitarea competenței administrației publice, prin care este organizată executarea și se execută legea. Normele dreptului administrativ au la bază principii care dau un caracter special acestor norme, ceea ce determină gruparea lor într-o ramură distinctă a sistemului nostru de drept - ramura dreptului administrativ. Menționăm aici numai cu titlu de exemplu cîteva dintre aceste principii, pentru că în ansamblu aceste principii vor face obiectul analizei în cadrul cursului nostru. Astfel este principiul ierarhiei în exercitarea competenței, sau principiul revocabilității actelor administrative, ori acela al executării din oficiu al acestor acte. Iată numai cîteva din principiile care stau la baza reglementării juridice a organizării și exercitării competenței administrației publice, prin care este organizată executarea și se execută legea.

Pe baza celor arătate mai sus putem să dăm următoarea definiție dreptului administrativ.

Dreptul administrativ este ramura dreptului care cuprinde normele juridice ce reglementează relațiile sociale, care se formează în legătură cu organizarea și exercitarea competenței în sistemul administrației publice, în regim de drept administrativ, în activitatea de organizare a executării și de executare a legii.

Vom remarca însă că acest regim administrativ este în parte aplicabil referitor la activitățile realizate pe baza și în executarea legii de către autorități administrative care se situează în afara sistemului administrației publice. Așa după cum am arătat, există astfel de situații în cadrul sistemului de organizare a puterii legiuitoare, și acela al puterii judecătorești, precum, și în cadrul unor organizații nestatale.

6. Izvoarele dreptului administrativ.

Principiul legalității administrației publice impune ca normele juridice privitoare la organizarea și activitatea administrației publice să provină de la

executarea silită ca modalitate de executare și de organizare a executării legii.

În sfîrșit ramură dreptului administrativ mai cuprinde și normele juridice care reglementează relațiile sociale ce se formează cu prilejul exercitării controlului pentru asigurarea respectării legii în exercitarea competenței în regim de drept administrativ de organele administrației publice, precum și cele referitoare la răspunderea acestor organe și a funcționarilor lor pentru încălcarea normelor juridice privitoare la exercitarea competenței.

Normele de drept menționate mai sus sînt legate între ele prin obiectul reglementării, constituit din relațiile sociale ce se formează în legătură cu organizarea și exercitarea competenței administrației publice, prin care este organizată executarea și se execută legea. Normele dreptului administrativ au la bază principii care dau un caracter special acestor norme, ceea ce determină gruparea lor într-o ramură distinctă a sistemului nostru de drept - ramura dreptului administrativ. Menționăm aici numai cu titlu de exemplu cîteva dintre aceste principii, pentru că în ansamblu aceste principii vor face obiectul analizei în cadrul cursului nostru. Astfel este principiul ierarhiei în exercitarea competenței, sau principiul revocabilității actelor administrative, ori acela al executării din oficiu al acestor acte. Iată numai cîteva din principiile care stau la baza reglementării juridice a organizării și exercitării competenței administrației publice, prin care este organizată executarea și se execută legea.

Pe baza celor arătate mai sus putem să dăm următoarea definiție dreptului administrativ.

Dreptul administrativ este ramura dreptului care cuprinde normele juridice ce reglementează relațiile sociale, care se formează în legătură cu organizarea și exercitarea competenței în sistemul administrației publice, în regim de drept administrativ, în activitatea de organizare a executării și de executare a legii.

Vom remarca însă că acest regim administrativ este în parte aplicabil referitor la activitățile realizate pe baza și în executarea legii de către autorități administrative care se situează în afara sistemului administrației publice. Așa după cum am arătat, există astfel de situații în cadrul sistemului de organizare a puterii legiuitoare, și acela al puterii judecătorești, precum, și în cadrul unor organizații nestatale.

6. Izvoarele dreptului administrativ.

Principiul legalității administrației publice impune ca normele juridice privitoare la organizarea și activitatea administrației publice să provină de la



organele puterii legiuitoare. Prin aceasta se manifestă subordonarea administrației publice în misiunea acesteia de executare a legii. În activitatea de executare a legii organele administrației publice trebuie să aibă posibilitatea de a emite acte normative. Așadar și aceasta este o particularitate a dreptului administrativ. În afara normelor juridice care au ca izvor acte ce provin de la organele puterii legiuitoare, există și izvoare ale dreptului administrativ care provin de la organe ale administrației publice.

Competența organelor administrației publice de a emite acte normative comportă două aspecte care justifică și limitează totodată această competență.

Mai întîi este vorba de emiterea unor acte normative care au aplicație în interiorul administrației publice și care au ca obiect organizarea lăuntrică a structurilor și acțiunilor organelor administrației publice. Validitatea acestor acte normative se întemeiază pe dreptul oricărei organizații de a putea să-și organizeze așa cum socotește de trebuință structurile interioare și modul de funcționare. Tipic în această privință este regulamentul de ordine interioară pe care și-l face orice instituție sau întreprindere publică.

Sînt însă acte normative care provin de la organe ale administrației publice și care cuprind norme de drept ce reglementează activitatea administrației în raport cu terții. Astfel sînt hotărîri și ordonanțe ale guvernului, instrucțiuni și ordine ale miniștrilor, hotărîri ale consiliilor locale și județene, ordinele prefecților.

Rațiunea și validitatea acestor acte normative care provin de la organe ale administrației publice se întemeiază pe tehnicitatea acțiunilor administrației publice la care se referă aceste acte normative. Organele administrației publice emit actele normative, acționînd pe baza și în executarea legii, potrivit specializării pe care o au în diferitele domenii sau ramuri de activitate, fără a crea valori politice noi care să nu fie cuprinse în lege. Așadar tehnicitatea acțiunilor de punere în executare a legii este criteriul care limitează activitatea normativă a organelor administrației publice.

În toate cazurile însă actele normative care provin de la organele administrației publice sînt subordonate legii și sînt emise pe baza și în executarea legii.

7. Codificarea dreptului administrativ.

Normele juridice care alcătuiesc ramura dreptului administrativ, spre deosebire de alte ramuri de drept care sînt codificate, sînt cuprinse în acte normative disparate, nu într-un cod unitar care să asigure o unitate și

coeziune respectivelor norme juridice, pe baza noțiunii și a unor principii care să stea la baza reglementărilor.

Explicația acestei situații constă în diversitatea domeniilor în care acționează administrația publică folosind regimul de drept administrativ, precum și mobilitatea extremă care caracterizează aplicarea acestui regim juridic, în comparație cu alte ramuri ale dreptului, în special cu dreptul civil, care au mai multă stabilitate și coeziune în aplicare.[1]

La această explicație care relevă particularitățile dreptului administrativ cu privire la obiectul reglementării (administrația publică) se adaugă și alta de natură istorico- științifică. Astfel dreptul administrativ, spre deosebire de dreptul civil, este relativ recent.

Dreptul administrativ, s-a format lent începînd din secolul al XIX-lea, în timp ce dreptul civil are o lungă tradiție de-a lungul multor secole de practică judiciară și de elaborare doctrinară. În aceste condiții s-au format o serie de noțiuni precise și principii riguroase care stau la baza reglementărilor impuse în codurile civile.[2]

Perfecționarea reglementărilor juridice în domeniul administrației publice, dezvoltarea contenciosului administrativ și amplificarea cercetării științifice în domeniul cunoașterii fenomenului administrativ statal creează premisele codificării dreptului administrativ și în țara noastră.[3]

CAPITOLUL IV

RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV

1.Noțiunea raporturilor de drept administrativ.

Raporturile de drept administrativ sînt relațiile sociale ce se formează în legătură cu organizarea și exercitarea competenței organelor administrației publice, relații sociale ce sînt supuse reglementării normelor dreptului administrativ.

---

[1] P. Negulescu op.cit. p. 38.

[2] J. Rivero - Droit ad-tiv - Paris 1983.

[3] M.Anghene - Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă - Revista română de drept nr.11/73 p.60 și urm.; I.Alexandru - Un punct de vedere în conturarea unei condcepții privind elaborarea codului administrativ. Rev. română de drept nr.9/1976 p.13 și urm; Al. Negoiță - Considerații privind elaborarea codului administrativ - Analele Universității București - 1977 p. 21. și urm.

Reglementînd aceste raporturi sociale normele dreptului administrativ modelează administrația publică - ca activitate și ca sistem de organizare - în scopul realizării interesului general al societății, prin organizarea executării și executarea legii.

Fiind vorba de relații sociale care se formează în legătură cu organizarea competenței și cu exercitarea acesteia, raporturile de drept administrativ se grupează în două mari categorii. O primă mare categorie cuprinde acele raporturi juridice care se formează în cadrul sistemului administrației publice, între oamenii care compun organele administrației publice. Aceste raporturi juridice relevă organizarea competenței în cadrul sistemului administrației publice. Cea de-a doua categorie este alcătuită din raporturile juridice care se formează între organele administrației publice, mai exact între oamenii care compun aceste organe și oamenii care se află în afara sistemului administrației publice, ca particulari față de acest sistem. Aceste raporturi juridice relevă exercitarea competenței organelor administrației în regim de drept administrativ, deoarece se formează sub incidența normelor juridice grupate în ramura dreptului administrativ. Exercițiul competenței este de neconceput fără o anumită organizare, iar această organizare nu are nici un sens fără exercițiul competenței, ceea ce arată legătura strînsă între cele două grupe de raporturi juridice.

Particularitățile organizării administrației publice și cele ale exercițiului competenței ne duc la constatarea unor situații în care se află subiectele participante în raporturile de drept administrativ, atît cele din prima cît și din cea de a doua categorie de raporturi de drept administrativ. Ceea ce constituie numitorul comun în varietatea raporturilor de drept administrativ este prezența subiectelor de drept investite cu o anumită competență, cu jutorul căreia este organizată executarea și se execútă legea. Aceste subiecte de drept se situează, după cum am mai arătat,în principal în cadrul sistemului administrației publice și în subsidiar în cadrul altor sisteme de organizare statală, respectiv în sistemul de organizare al puterii legiuitoare și acela al puterii judecătorești, precum și a unor organizații nestatale, atunci cînd subiectele de drept realizează o activitate de organizare a executării și de executare a legii, exercitînd o competență în regim juridic administrativ.

În felul acesta competența subiectelor de drept participante la raporturile de drept administrativ este o categorie juridică specială care legitimează prezența acestor subiecte de drept în raporturile de drept administrativ. Această categorie juridică este esențial deosebită de capacitatea juridică

civilă.[1]

2. Competența - calitate juridică necesară pentru participarea subiectelor de drept active în raporturile de drept administrativ.

Competența este aptitudinea subiectelor de drept active de a putea acționa pe baza și în executarea legii. Le spunem acestor subiecte de drept active pentru a sublinia intervenția lor în activitatea de organizare a executării și de executare a legii. Această competență este conferită în special organelor administrației publice și în subsidiar celorlalte subiecte de drept arătate mai sus.

Competența subiectelor de drept active în raporturile de drept administrativ apare sub forma unor atribuții pe care le au aceste subiecte de drept și potrivit cărora pot face acte administrative, eventual contracte administrative, operații administrative sau simple operații materiale.

Competența este o categorie juridică deosebită de capacitatea juridică civilă. Capacitatea juridică civilă conferă persoanei aptitudinea de a-și exercita drepturile sau de a se folosi de aceste drepturi, încheind personal sau prin alte persoane acte juridice.[2]

Capacitatea juridică civilă este legată de personalitatea individului fiind determinată de anumite criterii obiective potrivit cărora individul poate să aprecieze în mod conștient însemnătatea și urmările acțiunilor sale.[3] Individul înzestrat cu o asemenea capacitate juridică devine o persoană fizică aptă de a intra în raporturi juridice, putînd să facă orice act juridic. În cazul în care nu poate face acte juridice legea trebuie să prevadă în mod expres acest lucru. În aceste cazuri persoana este incapabilă de a face acte juridice valabile.

Intervenind în acest fel legea ocrotește pe cel incapabil împiedicîndu-l să facă acte juridice prin care i-ar fi vătămate drepturile sau interesele sale legale. De asemenea în acest fel sînt ocrotiți și terții angajați în astfel de raporturi juridice. Consecințele juridice ale nesocotirii unor astfel de interdicții

---

1 În opinia unor autori noțiunii de competență îi este opusă noțiunea de capacitate de drept administrativ. Vezi în această privință: T.Drăganu - Dreptul constituțional - Ed. Didactică și Pedagogică 1972, p.249; I.Iovănaș - Drept administrativ și elemente ale științei administrației Ed.Did. și Ped. 1977 p.120 și urm. Considerăm că în realitate această capacitate de drept administrativ nu este altceva decît competența pe care o au subiectele de drept active - în principal organele administrației publice - de a participa în raporturile juridice de drept administrativ.

2 Tratat de drept civil - vol. I Ed. Academiei 1967, p. 163.

3 I. Ceterchi, M. Luburici - Teoria statului și dreptului, C.N.B. p. 365.

juridice se reduc la sfera drepturilor și obligațiilor subiectelor angajate în respectivele raporturi juridice.

Actele juridice încheiate în aceste condiții de nerespectare a legii sînt lovite de o nulitate relativă, care poate fi invocată de cei interesați și care poate fi mai ușor acoperită.

Cu totul alta este situația competenței. Mai întîi competența relevă organizarea unei anumite activități la care participă o pluralitate de persoane. Calitatea juridică pe care o conferă competența subiectelor participante la raporturile juridice are la bază o anumită organizare și potrivit diviziunii sociale a muncii, în cadrul acestei organizări, subiectele participante desfășoară un anumit gen de activitate. Activitatea desfășurată de subiectele investite cu o anumită competență oferă acestor subiecte o calitate oficială, pe care o desfășoară în principiu din oficiu, datorită naturii și menirii organizării în cadrul căreia exercită competența. Aceasta este calitatea cu totul specială a subiectelor active participante în raporturile de drept administrativ,în calitatea lor de organizatori și executorii legii și de executare în concret a acesteia. Astfel în competență se exprimă juridic conținutul activității desfășurate de subiectele de drept din punct de vedere material, teritorial și temporal.

În legătură cu această particularitate a competenței de a fi expresia organizării vom remarca preocuparea permanentă care trebuie să existe pentru organizarea științifică a sistemului administrației publice, ținîndu-se seama de dimensiunile sociale, politice, juridice și tehnice ale acestui sistem. Această preocupare relevă importanța științei administrației și a legăturii acesteia cu știința dreptului administrativ. Investirea subiectelor active în raporturile de drept administrativ cu competența rațional stabilită va asigura eficiența intervenției a acestor subiecte în viața socială, asigurîndu-se astfel o bună organizare a executării legii.

După cum s-a putut observa din sublinierea pe care am făcut-o, arătînd legătura dintre organizarea unei activități, diviziunea socială a muncii și competență, rezultă că subiectele active în raporturile de drept administrativ nu pot face decît actele juridice sau operațiunile administrative prevăzute de normele juridice.[1] De asemenea, dacă în domeniul capacității juridice civile se poate face deosebirea între capacitatea de exercițiu și capacitatea de folosință, în cazul competenței această problemă nu se pune datorită rațiunii de a fi a competenței, care este legată inseparabil de organizarea unei activități. Titularul competenței are dreptul dar și obligația de a exercita competența conferită de lege. Nerespectarea regulilor privitoare

[1] M. Waline - Droit administratif - Paris 1955 p.466 și urm.

la constituirea și exercitarea competenței atrage după sine sancțiuni cu totul speciale în comparație cu nerespectarea regulilor juridice care privesc capacitatea juridică civilă. Astfel actele juridice făcute de subiectele active în raporturile de drept administrativ, fără ca acestea să fie investite cu o competență potrivit legii pot fi lovite de nulitate absolută sau considerate ca inexistente și rareori de nulitate relativă.

De aceea competența este o categorie de bază pentru dreptul administrativ. În jurul acestei categorii se construiește întreg dreptul administrativ.

Într-adevăr dreptul administrativ grupează în esență normele juridice privitoare la construcția sistemului de competențe care revin sistemului administrației publice pentru organizarea executării legii și a executării acesteia, precum și la stabilirea limitelor intervenției acestui sistem în viața socială. După această precizare în legătură cu calitatea juridică în care intervin subiectele active în raporturile de drept administrativ vom trece să examinăm pe rînd cele două mari grupe de raporturi de drept administrativ, cele care se formează în cadrul sistemului administrației publice și cele care se formează între sistemul administrației publice și particulari.

3. Raporturile de drept administrativ care se formează în cadrul sistemului administrației publice.

O mare parte din raporturile de drept administrativ se formează în cadrul sistemului administrației publice. Aceste raporturi juridice se referă,în **special** la organizarea administrației publice ca activitate, la formarea sistemului administrației publice. În mare măsură însă aceste raporturi juridice privesc și funcționalitatea sistemului administrativ, adică la realizarea administrației publice ca activitate. Așa de exemplu raporturile de drept administrativ sub forma unor relații sociale de subordonare între oamenii sistemului administrației publice se repercutează asupra felului în care se exercită competența subiectelor de drept în afara sistemului administrativ, deci în cadrul raporturilor de drept administrativ din cea de a doua mare grupă de raporturi de drept administrativ. Din acest punct de vedere se poate spune că specificul funcționalității sistemului administrației publice necesită existența unor subgrupe de raporturi juridice în cadrul marii grupe pe care o analizăm. Astfel din punctul de vedere al conținutului raporturilor juridice, deci al drepturilor și obligațiilor pe care le au subiectele participante, vom putea distinge raporturi juridice de subordonare, raporturi de colaborare și raporturi de participare.

Raporturile de subordonare ierarhică. În aceste raporturi de drept administrativ subiectele de drept participante se află în cadrul unei ierarhii administrative în cadrul cărora subiectul de drept activ este titularul unei competențe pe care o exercită ca autoritate ierarhic superioară față de celălalt subiect participant. În cadrul acestei subordonări ierarhice subiectul care are calitatea de autoritate ierarhic superioară are în competență dreptul de a conduce, îndruma și controla activitatea subiectelor de drept subordonate.

Exercițiul acestei competențe în cadrul sistemului administrației publice asigură funcționalitatea sistemului administrației publice pentru organizarea executării și executarea legii și dă un anumit specific acestui sistem.

Raporturile de colaborare. În aceste raporturi de drept administrativ subiectele de drept participă cu competențe pe care le folosesc pentru realizarea administrației publice ca activitate, conlucrînd în cadrul sistemului administrației publice.

Astfel titularul unei competențe sau al unei funcții colaborează cu titularul altei funcții pentru pregătirea proiectului unui act administrativ, sau chiar pentru emiterea unui astfel de act juridic.

Raporturile de participare. În afara raporturilor de colaborare între titularii diferitelor competențe și funcții în cadrul sistemului administrației publice se mai formează și raporturi de participare. În cadrul acestor raporturi juridice titularii diferitelor competențe sau funcții participă la realizarea unor sarcini care aparțin administrației publice.

Așa de exemplu participarea decanilor facultăților dintr-o universitate la ședința senatului universității respective, alături de rector,se face în cadrul unor raporturi de drept administrativ de participare nu de subordonare ierarhică. Funcția de rector se exercită și prin raporturile de subordonare ierarhică față de funcția de decan. Dar cele două funcții se exercită în cadrul senatului universității prin aceste raporturi de participare.

4. Raporturile de drept administrativ care se formează între subiecte de drept care aparțin sistemului administrației publice și subiecte de drept care se situează în afara acestui sistem.

Administrația publică ca activitate de organizare a executării și de executare a legii, prin conținutul său implică existența unor relații sociale diferite între organele sistemului administrației publice și persoanele fizice și juridice care formează mediul social în care acționează sistemul administrației publice. Astfel se formează mai multe feluri de raporturi de drept

administrativ în realizarea activității de organizare a executării legii. Unele dintre acestea sînt raporturi juridice de subordonare, altele de utilizare a serviciilor publice și altele de colaborare și participare a particularilor, a celor administrați în raporturile lor cu organele sistemului administrației publice.[1] Subiectele de drept active vin în aceste raporturi juridice în calitate de autorități administrative sau de servicii publice care acționează prin organele și funcționarii lor în baza competenței conferite de lege.

Celelalte subiecte participante la raporturile juridice de drept administrativ vin în relații cu subiectele active datorită unor situații juridice diferite în care se află. Astfel subiectele de drept se află în legătură cu administrația publică în calitatea lor de cetățeni ai statului sau în legătură cu domiciliul sau reședința pe care o au persoanele fizice sau sediul persoanelor juridice, ori situarea bunurilor care aparțin acestora pe un anumit teritoriu pe care se exercită competența subiectelor de drept active. În alte raporturi juridice de drept administrativ subiectele de drept vin în calitate de utilizatori ai serviciilor publice sau ca parteneri ai sistemului administrației publice care colaborează cu acesta și participă la activitatea de organizare a executării și a executării legii. Vom examina pe rînd diferitele subgrupe de raporturi de drept administrativ din această mare grupă la care ne-am referit mai sus.

5. Raporturile juridice de subordonare.

În raporturile juridice de subordonare organele administrației publice, pe baza competenței pe care o au potrivit legii și în executarea acesteia pot să stabilească în mod unilateral drepturi și obligații pentru cetățeni, pentru persoane fizice și pentru persoanele juridice.

De asemenea aceste subiecte active în raporturile juridice de această natură, în baza competenței conferite de lege pot aplica sancțiuni persoanelor fizice și juridice și să procedeze la executarea legii prin operațiuni administrative și simple fapte materiale mergînd pînă la executarea silită. Intervenția subiectelor active în aceste raporturi juridice are loc în calitatea lor de autorități administrative.

Subordonarea subiectelor de drept în aceste raporturi juridice pe care le examinăm are loc în cadrul unei conduite pe care subiectele de drept menționate trebuie să o urmeze conformîndu-se exigențelor legii pe care o pun în executare organele administrației publice. Obiectul raporturilor juridice

[1] A. de Laubadere-Manuel de droit ad-tif-Paris 1967 p.244; Michele la Torre-Notioni di diritto amministrativo. - Roma, 1965, p.274; J.Auly- Traite de science ad-tive-Paris,1966, p. 187.



din această categorie constă în modelarea comportamentului subiectelor participante în raporturile juridice potrivit dispozițiilor cuprinse în normele de drept.

Situația de subordonare a subiectelor de drept nu exclude posibilitatea de manifestare a voinței acestora în cadrul raporturilor juridice respective. Astfel sînt situații în care este necesară, conform legii, solicitarea sau acceptarea intervenției subiectelor active de drept din partea celorlalte subiecte participante la raporturile juridice. În principiu acțiunea subiectelor active în aceste raporturi juridice este oficială și se declanșează din oficiu și numai în cazurile prevăzute de lege acțiunea acestor subiecte se poate declanșa la cererea sau cu consimțămîntul subiectelor în cauză.

Acțiunea subiectelor participante în raporturile de drept administrativ din această grupă se realizează în cadrul unei multitudini de drepturi și obligații care revin acestor subiecte de drept. Subiectele active acționează în baza competenței conferite de lege. La rîndul lor subiectele subordonate au obligații de a face sau de a nu face, ori obligații de a da. În același timp subiectele de drept subordonate au dreptul de a pretinde subiectelor active să acționeze conform competenței stabilite de lege și în eventualitatea încălcării acestei competențe au dreptul de a se plînge organelor competente contra subiectelor active pentru abuzurile săvîrșite, cerînd restabilirea legalității și eventual despăgubiri pentru daunele cauzate.

6. Raporturile juridice de utilizare a serviciilor publice.

În această categorie de raporturi juridice subiectele active acționează tot pe baza și în executarea legii dar în calitatea lor de servicii publice create pentru a realiza activități cu caracter de prestație pentru satisfacerea unor nevoi de interes public. Prestațiunile realizate reprezintă servicii publice. Deci termenul de serviciu public are o dublă semnificație, ca și acela de administrație publică. În primul sens, cel care are importamță în problema pe care o cercetăm în legătură cu calitatea subiectelor de drept, serviciul public are semnificația de organ care participă la raportul juridic. În cel de al doilea sens, termenul de serviciu public are semnificația de activitate cu caracter de prestație pe care o realizează respectivul organ în favoarea beneficiarilor care îi solicită intervenția.

Buna organizare și funcționare a serviciilor publice constituie un element esențial pentru calitatea vieții în societatea modernă. Realizarea prestațiilor de către organele administrației publice în cadrul serviciilor publice se face pe baza unor prevederi legale și prin urmare folosirea de către

beneficiari a serviciilor publice îi pune pe aceștia în raporturi juridice deosebit de variate cu diferite organe ale administrației publice.

Se impune deci să vedem care este situația juridică a celor ce folosesc serviciile publice și ce particularități prezintă raporturile de drept administrativ în acest domeniu.

O primă problemă care se ridică este aceea de a ști dacă există un drept subiectiv pentru cetățeni de a pretinde administrației publice înființarea unor servicii publice și dacă administrația are obligația de a realiza acest lucru.

Potrivit reglementărilor juridice în vigoare nu putem vorbi de un astfel de drept, de o obligație corelativă a administrației cu privire la înființarea serviciilor publice. Aceasta nu înseamnă că cetățenii nu pot solicita administrației unele servicii publice de care cetățenii au nevoie, în baza drepturilor lor de petiționare.

Administrația publică examinează cererile cetățenilor și numai în măsura în care găsește ca fiind oportune aceste cereri și în raport cu posibilitățile pe care le are va decide înființarea serviciilor publice.

Dacă așa stau lucrurile cu privire la înființarea serviciilor publice, odată ce administrația a decis înființarea lor,beneficiarii acestor servicii au dreptul și administrația publică are obligația să asigure buna lor funcționare.

În baza dreptului de petiționare și **de sesizare**, cei interesați pot cere administrației să ia măsuri pentru a asigura bunul mers al serviciilor publice.

O a doua problemă care se pune atunci cînd examinăm raporturile de utilizare a serviciilor publice este aceea de a ști în ce situație juridică se găsesc cei care folosesc aceste servicii. Cei ce folosesc serviciile publice pot să se afle și în raporturi de drept civil cu administrația publică, încheind diferite contracte pentru realizarea celor mai variate prestații de către întreprinderi sau instituții social-culturale care aparțin administrației publice. Astfel folosirea mijloacelor de transport în comun,urban sau interurban, folosirea serviciului telefonic, folosirea radioului și televizorului, a serviciilor poștale se face prin raporturi juridice contractuale.

Sînt însă numeroase cazurile în care cei ce folosesc serviciile publice se află în cadrul unor raporturi de drept administrativ, deoarece prestațiunile pe care le realizează organele administrației publice în favoarea acestor beneficiari sînt prevăzute în lege sau acte emise în baza și în executarea legii. Așa de exemplu folosirea serviciului public al învățămîntului universitar de beneficiarii săi - studenții - se face pe baza reglementărilor cuprinse în lege și actele normative emise în baza și executarea legii.

În unele raporturi de drept administrativ,beneficiarii serviciului public

au un drept subiectiv, în baza căruia pot cere organelor administrației publice să presteze serviciul, iar aceste organe sînt obligate la respectiva prestație. Așa de pildă cetățenii au dreptul la învățătură. Acest drept în cadrul învățămîntul general obligatoriu este un drept subiectiv pe care beneficiarii lor pot să-l ceară, iar administrația publice, prin organele specializate trebuie să-l satisfacă.

În alte raporturi de drept administrativ organele administrației publice au dreptul de apreciere a condițiilor în care se realizează dreptul beneficiarului la serviciul public

7. Raporturile juridice de colaborare și participare a unor persoane fizice și juridice la realizarea sarcinilor ce revin administrației publice.

Între persoanele fizice și persoanele juridice și organele administrației publice se formează și raporturi juridice prin care persoanele fizice sau juridice colaborează sau participă la realizarea unor sarcini care revin administrației publice. Cele mai semnificative dintre aceste raporturi juridice sînt acelea în care anumite organizații nestatale rea-lizează activități de interes public prin prestațiuni specifice organizației respective sau identice cu cele realizate în cadrul unor organizații statale.

Așa de pildă unor organizații profesionale organizate prin lege li se încredințează realizarea unor prestațiuni de interes public legate de înfăptuirea unui serviciu public organizat de administrația publică. Aceasta este situația profesiunii avocaturii în cadrul barourilor de avocați organizate prin lege și care colaborează și participă printr-o prestațiune specifică la funcționarea serviciului public organizat de Ministerul Justiției pentru înfăptuirea justiției. Între Ministerul Justiției și barourile de avocați există raporturi juridice de colaborare și participare în vederea asigurării bunei funcționări a serviciului public de realizare a justiției.

Alteori organizații particulare îndeplinesc sarcini care revin ad ministrației publice în baza unor autorizații date de organele administrației publice competente. Așa de exemplu astfel de organizații particulare organizează activități de pregătire a studenților în cadrul unor facultăți similare cu cele din rețeaua învățămîntului public, realizînd prestațiuni de interes public similare serviciului public statal. În acest fel organizațiile respective colaborează cu organele administrației publice, participînd la îndeplinirea unor sarcini care aparțin administrației publice.

Aceste raporturi de colaborare și participare pot interveni în situațiile

prevăzute de lege cînd unor particulari li se concesionează activități economice, unități de producție, terenuri proprietate de stat, servicii publice prin licitații publice. Concesionarii devin în acest fel colaboratorii administrației publice și participanți la îndeplinirea sarcinilor care revin acestei administrații.

Din aceste raporturi de colaborare și participare decurg anumite consecințe juridice privitoare la situația juridică a unora dintre colaboratorii administrației publice, la actele juridice pe care le fac organizațiile respective și la natura raporturilor dintre aceste organizații și cei care folosesc serviciile lor. În această privință există posibilitatea aplicării regimului juridic administrativ în legătură și cu aceste subiecte de drept.

Așa de pildă dobîndirea calității de membru într-o organizație profesională creată prin lege, natura juridică a actelor pe care le fac organizațiile care colaborează cu organele administrației publice, controlul organului administrației publice asupra activității colaboratorilor săi, ș.a. sînt consecințe juridice ale aplicării regimului juridic administrativ în raporturile juridice de colaborare și participare.

8. Controlul respectării normelor de drept de către organele administrației publice.

Organizarea executării și executarea legii prin sistemul administrației publice implică o multitudine de forme de control, unele dintre acestea realizate în cadrul sistemului administrației publice, altele din afara acestui sistem.

Cel mai semnificativ control pentru aplicațiunea dreptului în funcționalitatea sistemului administrației publice, în condițiile statului de drept, este controlul exercitat în cadrul contenciosului administrativ de către puterea judecătorească. Într-adevăr principiul separației puterilor în stat dă posibilitatea justiției să asigure prin deciziile instanțelor judecătorești mijlocul de a înlătura abuzul de putere al organelor administrației publice și de a repune în drepturi pe cei vătămați în drepturile lor prin acțiunile ilegale ale organelor administrației publice.



CAPITOLUL V

SARCINILE SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

1. Noțiunea de sarcini ale sistemului administrației publice.

Sarcinile sistemului administrației publice sînt determinate de menirea acestui sistem de a realiza valorile politice care se formează în cadrul sistemului politic, punîndu-le în aplicare în sistemul societății globale.În acest fel sarcinile administrației publice se pot defini ca îndatoriri ce revin sistemului administrației privind înfăptuirea valorilor politice și transpunerea lor în realitate în cadrul sistemului social global. Sarcinile sistemului administrației publice sînt îndatoriri față de societatea globală pe care trebuie s-o slujească satisfăcîndu-i trebuințele în ansamblu și la nivelul indivizilor care o compun din punctul de vedere al interesului general. Acest interes general, pe care îl slujește sistemul administrației publice în raport cu societatea globală, este formulat în cadrul sistemului politic, de către organele care au atribuții în această privință și în primul rînd de organele care dețin puterea în stat. De aceia sarcinile sistemului administrației publice au o pronunțată derivație politică, prin aceste sarcini realizînmdu-se politica statului.[1]

Adaptarea administrației ca activitate și ca sistem de organizare la nevoile societății globale subliniază de asemenea particularitățile sarcinilor administrației publice și semnificația acestora în legătură cu structura sistemului administrației publice, dar în derivație din planul axiologic al puterii politice.[2]

Specificul sarcinilor sistemului administrației publice rezultă din particularitățile faptului administrativ de a fi organizatorul realizării valorilor într-un anumit sistem social dat. Aceste particularități de organizare a executării și de executare a legii în sistemul administrației publice constituie criteriul de

---

1 M. Bourjol - Droit administratif - vol. I - Paris 1972 p. 11 și urm.

2 Unii autori susțin existența unor sarcini (misiuni) ale administrației publice distincte de aceiea ale statului. În această privință vezi R. Drago - Les missions de l'administration în Traité de science administrative op.cit. p.225; Gh. Debasch - Science - administrative - op.cit. p. 32.
Considerăm că astfel de misiuni sau sarcini ale administrației publice, altele decît cele derivate din funcțiile și politica statului nu pot exista, deoarece prin definiție administrația publică este legată de organizarea societății în stat.

grupare a diferitelor sarcini ale administrației publice.[1]

Pornind de la conținutul administrației publice ca activitate vom putea desprinde două mari grupe de sarcini care revin sistemului administrației publice și care au importanță cu privire la structura acestui sistem. Astfel vom avea sarcini de conducere și organizare și sarcini de prestație, după natura dispozitivă sau prestatoare a activităților de organizare a executării și de executare a legii.

2. Sarcinile de conducere și organizare.

Aceste sarcini de conducere și organizare care revin sistemului administrației publice derivă din funcția tradițională a statului de a reglementa activitatea membrilor societății.[2]

Specificul sarcinilor de conducere și organizare care revin sistemului administrației publice constă în acțiunile cu caracter dispozitiv prin care este organizată executarea și se execută legile în cele mai diferite domenii de activitate socială în care acționează statul.

Sarcinile de conducere și organizare care revin sistemului administrației publice, în legătură cu activitățile dispozitive prin care se organizează executarea și se execută legile, presupune o serie întreagă de sarcini de pregătire a acțiunilor, de informare și documentare, de planificare, de decizie și de control. De asemenea sarcinile de conducere și organizare implică folosirea mijloacelor umane, materiale și financiare pentru asigurarea executării legii.

3. Sarcinile de prestație.

Sarcinile de prestație revin sistemului administrației publice, după cum am arătat din funcția statului societății moderne, de a asigura membrilor colectivității sociale servicii de cele mai diverse feluri. Unele dintre aceste sarcini sînt de interes național cum sînt sarcinile de apărare a ordinii publice

---

[1] Unii autori iau drept criteriu de clasificare a sarcinilor administrației publice caracterul general sau special al acestor sarcini, distingînd sarcini generale și sarcini speciale sau tehnice după cum sînt realizate de toate organele administrației publice sau numai de unele potrivit tehnicității acestor sarcini. Vezi în acest sens R.Drago op.cit. p.240-249. În concepția acestui autor sarcinile au caracterul unor misiuni. Alți autori relevă mai multe criterii de clasificare a sarcinilor (misiunilor) administrației publice, criteriul geografic, utilizarea puterii de stat, obiectul sau subiectul acțiunii, scopul acțiunii. În acest sens CH. Debasch - op.cit. p. 32.

[2] Philippe Georges - Droit public op. cit. p. 40.

și a siguranței statului sau sarcinile de reprezentare diplomatică. Alte sarcini sînt de interes local și privesc satisfacerea unor nevoi materiale sau spirituale ale membrilor societății. Astfel nevoile de producere sau procurare a unor bunuri sau servicii, nevoile de școlarizare a copiilor și tinerilor, de asistență socială și medicală, ș.a., sînt satisfăcute prin prestațiile organizate și realizate prin sistemul administrației publice.

CAPITOLUL VI

STRUCTURA SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

1. Noțiunea de structură a sistemului administrației publice.

Foarte strîns legată de problema sarcinilor sistemului administrației publice este problema structurii sistemului administrației publice. Prin structura sistemului administrației publice înțelegem felul în care se organizează realizarea administrației publice ca activitate.[1]

Administrația publică ca activitate înseamnă organizarea executării și executarea legii în cele mai diferite domenii de activitate socială și în raport cu anumite colectivități umane care alcătuiesc sistemul social global în raport cu care se realizează administrația publică. Gruparea colectivităților sociale, în raport cu care se construiește sistemul administrației publice, se face pe criteriul teritorial, care este un criteriu de organizare a societății. Colectivitățile sociale în raport cu care se constituie sistemul administrației publice formează populația țării care este un element important și definitoriu al statului.

Pornind de la aceste elemente vom putea observa că sistemul administrației publice se construiește pentru realizarea unor activități de organizare a executării și de executare a legii, care se referă la întreaga populație a țării și se aplică pe întreg teritoriul statului și în unitățile teritorial administrative ale acestuia. Astfel că sistemul administrației publice se va construi pentru a realiza activități care interesează întreaga populație a țării și în unitățile teritorial administrative - comuna, orașul, municipiul și județul, pentru realizarea unor activități care privesc colectivitățile sociale constituite

---

[1] Termenul de structură provine din cuvîntul latin struere care înseamnă a construi, a clădi. Prin .structură se înțelege o anumită modalitate de alcătuire, de construcție, de organizare a unui corp sau a unui domeniu de activitate. Vezi Dicționarul Enciclopedic Român- Ed. Politică 1966 vol. IV. p. 527.

în respectivele unități teritorial administrative.

Construcția teritorială a sistemului administrației publice mai poate fi determinată în anumite domenii de activitate și de specificul activității respective. Astfel în domeniul anumitor servicii publice, ca de pildă în domeniul transporturilor pe căile ferate, structura teritorială a acestei părți a sistemului administrației publice este deosebită de sistemul împărțirii teritorial - administrative a statului, o direcție regională a administrației căilor ferate putînd cuprinde mai multe județe.

De aici rezultă și un alt criteriu de construcție a sistemului administrației publice, în afara celui teritorial și anume criteriul funcțional care relevă particularitatea domeniului în care se realizează administrația publică,. Cele două criterii de construcție a sistemului administrativ se completează reciproc, unul implicîndu-l pe celălalt.[1]

Această legătură inseparabilă a celor două criterii de construcție a sistemului administrației publice - criteriul teritorial și cel funcțional - se poate ușor observa examinînd organizarea administrației publice din punct de vedere juridic. Totdeauna construirea competenței organelor administrației publice se prezintă sub aspectul unei competențe materiale și sub acela al unei competențe teritoariale. Primul aspect relevă spațiul în care se realizează competența, al doilea funcționalitatea acesteia într-un anumit domeniu de activitate.

Cele două aspecte ale structurii sistemului administrației publice, respectiv cele două criterii - cel teritorial și cel funcțional - trebuie cercetate fiecare în parte pentru înțelegerea particularităților de construcție a acestui sistem. În acest scop ne vom ocupa pe rînd de construcția teritorială a sistemului administrației publice, oprindu-ne în special la problemele administrației locale. După aceea ne vom referi la aspectul funcțional al structurii sistemului administrației publice atrăgînd atenția asupra autonomiei funcționale a unor părți din structura sistemului administrației publice.

2. Probleme privitoare la aspectul teritorial al structurii sistemului administrației publice.

Administrația publică ca activitate nu poate să fie realizată dintr-un

[1] Unii autori consideră că cele două criterii trebuie considerate distinct pentru că determină două feluri de structuri ale administrației publice, o structură teritorială și una funcțională. În această privință vezi Ch.Eisenmann - Les structures de l'administration - în Traité de science administrative op. cit. p. 266

singur centru aflat pe teritoriul statului, ci trebuie organizată în așa fel încît să asigure nevoile societății în general dar și a colectivităților sociale din toate unitățile teritorial administrative ale statului. În acest scop organele administrației publice sînt constituite în raport de teritoriul statului și în funcție de unitățile teritorial - administrative ale acestuia. Astfel există organe centrale ale administrației publice care au o competență pe întreg teritoriul statului, datorită importanței interesului general pe care îl realizează aceste organe. Așa de exemplu sînt ministerele care acționează în diferite domenii și ramuri de activitate de interes național. Aceste organe centrale au constituite, în unitățile teritorial - administrative, diferite organe, de tipuri variate, în raport cu specificul activității desfășurate de administrația publică în respectivul domeniu sau ramură de activitate. Prin aceste organe locale, care sînt organe în teritoriu ale organelor centrale ale administrației publice, este realizată administrația publică în diferitele ramuri sau domenii de activitate de interes național. Așa de exemplu Ministerul de Interne, Ministerul de Finanțe, Ministerul Comunicațiilor ș.a. au organe sau unități în teritoriu, organe ce poartă denumiri diferite ca inspectorate, direcții,oficii poștale, posturi de poliție, ș.a. și care desfășoară activități, ce necesită o unitate de acțiune datorită interesului național pe care îl reprezintă domeniul sau ramura în care acționează aceste organe.

În afară de aceste organe centrale ale administrației publice, și unitățile lor în teritoriu, în unitățile teritorial - administrative ale statului mai sînt constituite organe ale administrației publice, care însă nu au de realizat activități de interes local, legate de viața și activitatea oamnilor care alcătuiesc colectivitățile sociale grupate în unitățile teritorial - administrative ale statului - respectiv în comune, orașe, municipii și județe.

În felul acesta în sistemul organelor administrației publice apare o categorie specială și distinctă de organe - organele administrației locale. Construcția acestei părți a sistemului administrației publice se face în baza principiului autonomiei locale care caracterizează sistemul de organizare democratică a statului.

3. Descentralizarea administrativă pe baza principiului autonomiei locale.

Construcția administrației locale ca parte distinctă în sistemul administrației publice este o modalitate de descentralizare administrativă cu valoare politică și administrativă.[1]

[1] A. de Laubadere - Manuel de droit ad-tif - Paris 1967 p. 152

Din punct de vedere politic descentralizarea administrativă pe baza principiului autonomiei locale relevă democrația deoarece dă posibilitatea locuitorilor diferitelor localități să participe la gestiunea publică.

Din punct de vedere strict administrativ descentralizarea administrativă la nivelul localităților oferă posibilitatea realizării unei administrații în cunoștință de cauză a nevoilor și intereselor locale, de către reprezentanți ai colectivelor locale și de funcționari care se află sub controlul organelor administrației locale. Descentralizarea în baza principiului autonomiei locale este o modalitate de organizare administrativă nu politică. Din acest punct de vedere descentralizarea administrativă este fundamental deosebită de federalism.

Deci nu este vorba de un raport între puterea centrală și cea locală a statului cum este cazul în statul federal, între statul federal și statele din federație. Descentralizarea administrativă privește numai rezolvarea unor probleme locale de către autorități administrative locale. Deci descentralizarea este un fenomen pur administrativ, nu politic, care să implice exercițiul puterii de stat. Pentru înțelegerea particularităților descentralizării administrative pe baza principiului autonomiei locale să vedem care sînt elementele componente ale autonomiei locale.

a. Existența unei colectivități locale în cadrul unei unități teritorial - administrative a statului.

Descentralizarea administrativă în baza principiului autonomiei locale se face în legătură cu existența unei colectivități sociale locale constituite în cadrul unor comune urbane sau rurale și în cadrul unor unități teritorial-administrative care grupează mai multe astfel de unități teritorial-administrative de bază, cum sînt la noi județele.Aceste colectivități sociale locale au nevoi specifice care-i solidarizează pe cei care fac parte din respectivele colectivități.

Aceste nevoi și interese apar ca locale, fiind legate de specificul colectivității sociale respective, și se disting de nevoile generale sau de interesele generale ale întregii colectivități naționale. Așa de pildă aprovizionarea cu apă, construcția unor drumuri, repararea unor străzi, asigurarea salubrității publice,iluminarea străzilor ș.a. sînt nevoi specifice ale unei colectivități comunale, orășenești sau județene care solidarizează într-un anumit fel pe locuitorii acestor unități teritorial - administrative în vederea satisfacerii nevoilor și intereselor la care ne-am referit.

Desigur nevoile sau interesele sînt ale colectivităților locale și sînt

considerate ca atare de această colectivitate sau de reprezentanții ei. Dar acest lucru nu este de ajuns. Aceste colectivități locale se integrează în marea colectivitate socială care este națiunea organizată în stat și de aceia interesele locale ale colectivităților teritoriale trebuie văzute prin prisma intereselor generale. De aceea atribuțiile specifice locale sînt prevăzute prin lege și organizarea executării legii în acest fel face obiectul administrației locale.

Legea este mijlocul prin care se stabilește aria nevoilor locale și competența organelor care acționează pentru realizarea acestor necesități.

Colectivitățile sociale din unitățile teritorial administrative de bază - orașul, municipiul și comuna - sînt grupate în colectivități teritoriale intermediare între stat și acele colectivități locale de bază și aceste colectivități sociale sînt colectivități locale județene care au problemele lor la acest nivel teritorial, probleme ce sînt de asemenea prevăzute în lege și rezolvate pe baza și în executarea legii de organele competente locale.

b. Gestiunea nevoilor specific locale aparține acestor colectivități.

Pentru existența autonomiei locale este necesar ca problemele specifice colectivităților locale, recunoscute ca atare de lege, să fie rezolvate de către aceste colectivități. În acest scop aceste colectivități trebuie să aibă mijloace materiale și bănești proprii pe care să le poată folosi în scopul rezolvării problemelor locale. Comuna, orașul, municipiul , județul, constituie persoane juridice care dispun de un patrimoniu și au venituri proprii cu care rezolvă problemele comunale, orășenești, municipale și județene. Aceste probleme sînt distincte de cele ale statului și sînt rezolvate prin servicii publice locale.

c. Organele de conducere trebuie să fie locale.

Colectivitățile sociale descentralizate în unitățile teritorial administrative trebuie să dispună de dreptul de a alege organele administrației locale, ca reprezentanți ai unităților teritorial- administrative și nu ca reprezentanți ai puterii executive centrale în localitate. În felul acesta administrația locală descentralizată este aleasă în unitatea teritorial administrativă și de colectivitatea socială a unității teritorial administrativă.[1]

---

[1] A. de Laubadere - op. cit. p. 145-146

d. Autonomia față de organele centrale ale administrației publice.

Acest element de autonomie locală decurge logic din existența celor precedente. Pentru rezolvarea operativă a nevoilor colectivităților locale descentralizate este necesar ca organele administrației locale să dispună de o competență care să le confere autonomia față de organele centrale ale administrației publice.

Această autonomie însă nu trebuie să fie înțeleasă ca o izolare, ca o rupere a organelor administrației locale de organele centrale ale administrației publice.După cum am arătat colectivitățile locale descentralizate sînt plasate în unitățile teritorial administrative ale statului. Aceste unități teritorial administrative dispun de o personalitate juridică distinctă de aceea a statului și sînt considerate ca desmembrăminte ale statului. De aici situația autonomă a organelor locale ale administreației publice față de organele centrale ale administrației publice.

Dar autonomia nu înseamnă independența organelor administrației locale față de organele centrale ale puterii executive. De aici necesitatea exercitării unui control asupra activității organelor administrației locale.

e. Controlul exercitat de organele puterii executive asupra organelor administrației locale.

Controlul exercitat de organele puterii executive asupra organelor administrației locale prezintă particularități datorită specificului descentralizării administrației colectivităților locale.

De aceea controlul puterii executive asupra organelor administrației locale este un element indispensabil al principiului autonomiei locale. Particularitățiie acestui control relevă specificitatea autonomiei locale ca principiu de organizare a administrației locale.

Într-adevăr controlul organelor puterii executive asupra organelor administrației locale este de două feluri și anume, un control ierarhic și un control de tutelă administrativă.

Controlul ierarhic se exercită asupra autorităților locale centralizate. Astfel este controlul exercitat de organele guvernamentale asupra prefectului, care este organul local al puterii executive în județ. Acest control privește atît legalitatea cît și oportunitatea actelor făcute de prefect.

Există însă și controlul de tutelă administrativă pe care îl exercită fie organele centrale ale puterii executive, guvernul sau ministrul, asupra actelor

unui consiliu județean, fie prefectul asupra actelor primarului sau ale consiliului comunal sau județean.

Controlul de tutelă este fundamental deosebit de controlul ierarhic.

Acest tip de control privește numai legalitatea actelor, nu și oportunitatea acestora. Acest control are caracter excepțional în sensul că trebuie prevăzute de lege cazurile în care se exercită, nu derivă din principiul subordonării ierarhice ca în cazul controlului ierarhic.[1]

De asemenea împotriva actelor de control de tutelă administrativă există posibilitatea acțiunii în contencios administrativ, în timp ce împotriva actelor de control ierarhic nu există o astfel de acțiune.

4. Descentralizarea administrativă și deconcentrarea administrativă.

Structura sistemului administrației publice din punct de vedere teritorial nu se reduce la descentralizarea administrativă la care ne-am referit mai sus. În construcția sistemului administrației publice pe baza criteriului teritorial intervine și deconcentrarea administrativă.[2]

Prin deconcentrarea administrativă se înțelege transferul unor atribuții care revin organelor centrale unor organe subordonate care funcționează în teritoriu și care din acest punct de vedere sînt organe locale dar sînt subordonate organelor centrale ale administrației publice. Descentralizarea administrativă înseamnă construcția pe plan local a unei administrații autonome față de administrația centrală.

5. Probleme privitoare la aspectul funcțional al structurii sistemului administrației publice.

Construcția sistemului administrației publice este legată după cum s-a arătat de sarcinile care revin acestui sistem.

De aceea alături de criteriul teritorial în structura sistemului administrației publice un rol deosebit are și criteriul funcțional, care îi determină latura sa funcțională. Criteriul funcțional al structurii sistemului administrației publiuce ne arată ce fel de activitate desfășoară diferitele părți componente ale acestui sistem. Din acest punct de vedere vom constata o demultiplicare a sistemului administrației publice într-o varietate de forme organizatorice

---

[1] A. de Laubadere - op. cit. p. 149; A. Teodorescu - Curs de drept ad-tiv 1947, p. 197;

[2] J. Vermeulen - Dr. administrativ, 1948, p. 220.

prin care se realizează administrația publică ca activitate prin care este organizată executarea și se execută legea ca expresie a interesului general al colectivității sociale organizate în stat.

Această demultiplicare în structura funcțională a sistemului administrației publice are un aspect cantitativ și unul calitativ. Aspectul cantitativ ne arată numărul organelor care compun sistemul administrației publice, cel calitativ natura activității pe care aceste organe o desfășoară într-un domeniu sau altul de activitate.[1] Astfel se conturează din punct de vedere juridic noțiunea de organ al administrației publice care îndeplinește activitatea de organizare a executării și de executare a legii potrivit unei competențe materiale.

Organele administrației publice sînt constituite în cadrul sistemului administrației publice în vederea realizării unor sarcini cu caracter general de organizare și conducere printr-o activitate dispozitivă; altele sînt create în vederea unor sarcini de prestație ca servicii publice. Diversitatea sarcinilor pe care le realizează aceste organe din punct de vedere funcțional determină și varietatea formelor de organizare. Astfel unele sînt organizate sub forma ministerelor, a unor agenții, secretariate de stat, a primăriilor și prefecturilor ș.a. Altele, în special cele care îndeplinesc sarcini de prestație economică sau social- culturală sînt organizate ca regii autonome, societăți comerciale, ca instituții social-culturale care poartă denumiri diferite (universități, licee, spitale, teatre, biblioteci ș.a.).

Structura funcțională a sistemului administrației publice, după cum se poate ușor observa, este inseparabil legată de structura teritorială a acestuia deoarece existența acestui sistem este de neconceput fără o implantare teritorială și o funcționalitate care să-i asigure finalitatea care se exprimă în sarcinile ce revin sistemului administrației publice.

În legătură cu aspectul funcțional al sistemului administrației publice se pun cîteva probleme deosebit de importante, la care ne vom referi mai jos.

Prima este aceea de a ști ce determină dimensiunile sistemului administrației publice. Din cele arătate rezultă legătura indestructibilă dintre sarcinile care revin sistemului administrației publice și componentele sistemului (cantitativ și calitativ). Cu cît sînt mai numeroase și mai complexe sarcinile administrației publice cu atît este mai amplu și diversificat sistemul acestei administrații. Dar la aceeași masă de sarcini pot exista mai multe sau mai puține organe ale administrației publice și în funcție de țelul în care sînt

1. Ch. Eisenmann, op. cit. p. 294.

concepute aceste sarcini de forurile care au competență în ceea ce privește organizarea administrației publice. În primul rînd organele puterii politice - puterea legiuitoare și puterea executivă - care apreciază utilitatea unor organe sau altele din punctul de vedere al interesului general care este un interes public. În această privință trebuie subliniat că nu este neapărat necesară existența unor organe specializate pentru fiecare tip de sarcini care revin administrației publice, sau neapărat să fie creat un organ special cînd se ivește o sarcină nouă pentru administrația publică. Mai multe sarcini care revin administrației publice pot fi realizate de un singur organ, iar apariția unor sarcini noi pot fi rezolvate cu organe deja existente în sistemul administrației publice. Din acest punct de vedere se impune o raționalizare a structurii sistemului administrației publice atît din punct de vedere funcțional cît și teritorial.Principiile unei astfel de raționalizări sînt oferite de știința administrației în tehnologia de organizare metodică pe care o vom examina la sfîrșitul acestui curs.

O altă problemă este aceea a construcției sistemului administrației publice pe principiul autonomiei funcționale.

Potrivit acestui principiu părțile componente ale sistemului administrației publice trebuie să dispună de autonomie în funcționalitatea lor, determinîndu-li-se atribuțiile și componentele lor organizatorice. Prin componente organizatorice avem în vedere personalul, mijloacele materiale și cele financiare și competența și personalitatea juridică, și organizarea controlului.

Prin aceste elemente se exprimă autonomia funcțională a unei părți componente a sistemului administrației publice asigurîndu-se funcționalitatea rațională, a componenței respective (organul) și pe cale de consecință a sistemului administrației publice în ansamblu, prin integrarea armonioasă a fiecărui organ al administrației publice în ansamblul pe care îl constituie totalitatea acestor organe.

CAPITOLUL VII

PĂRȚILE COMPONENTE ALE ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

1. Noțiunea de organ al administrației publice.

Sistemul organelor administrației publice, cum o arată și denumirea, este compus din mai multe părți pe care le denumim organe ale administrației

publice. Termenul de organ al administrației publice are uneori sensul prin care se arată autorul unui act juridic sau chiar al unei operațiuni administrative făcute pe baza și în executarea legii. Astfel directorul unei instituții care emite un act de numire într-o funcție în urma unui concurs pentru ocuparea unei funcții publice este considerat un organ al administrației publice cu caracter unipersonal. Sau senatul unei universități care decide numirea unui profesor cu grad de lector se poate considera a fi tot un organ al administrației publice, de astă dată însă respectivul organ este colegial. Și într-un caz și în celălalt însă autorii deciziilor nu au acționat în nume propriu ci în numele unei organizații specifice căreia legea îi conferă aptitudinea de a acționa prin persoanele respective. O astfel de organizație are calitatea de organ al administrației publice, ca entitate componentă a sistemului organelor administrației publice.

Precizarea noțiunii de organ al administrației publice are importanță în general pentru construcția rațională a sistemului administrației publice, dar și mai ales pentru dreptul administrativ, în legătură cu realizarea administrației publice pe baza și în executarea legii și cu răspunderea care revine persoanelor care alcătuiesc din punct de vedere organizatoric sistemului organelor administrației publice.

Termenul de organ al administrației publice mai are nevoie de o precizare și anume dacă este un substitut al termenului de organ al administrației de stat sau este un termen mai larg decît acela de organ al administrației de stat.

După cum am mai arătat termenul de administrație publică este mai larg decît acela de administrație de stat și pentru a fi consecvenți și termenul de organe ale administrației publice este mai cuprinzător decît acela de organe ale administrației de stat.

Într-adevăr termenul de organe ale administrației publice cuprinde și organele administrației de stat și pe cele care sînt legate de administrarea descentralizată a colectivităților locale. Acestea sînt organe ale administrației publice locale, nu de stat. După cum am arătat însă și aceste organe ale administrației locale se integrează prin forme specifice în sistemul organelor administrației publice. Deasemenea unele organe ale administrației publice, cum sînt unele unități economice și instituțiile social-culturale au o situație specifică în raport cu aceea a organelor administrației publice prin care se realizează puterea executivă. Deci termenul de organ al administrației de stat nu este potrivit. Integrarea lor în sistemul administrației publice prin particularități care derivă în principal din împrejurarea că îndeplinesc o activitate de organizare a executării și de executare a legii.

În sfîrșit mai trebuie făcută o precizare în legătură cu termenul de autoritate administrativă și termenul de organ al administrației publice.

Termenul de autorități administrative este mai larg decît acela de organe ale administrației publice. Într-adevăr, termenul de autoritate administrativă pe care-l folosește legea contenciosului administrativ se referă în mod restrictiv la controlul judecătoresc al actelor administrative de autoritate.

Ori astfel de acte pot să le facă, în afara organelor administrației publice și alte organe, din sistemul de organizare a statului, și din sistemele de organisme nestatale.

Prin urmare noțiunea de organe ale administrației publice este specifică pentru organizarea sistemului organelor administrației publice. În cercetarea pe care o vom face ne vom referi la noțiunea de organ al administrației publice ca unitate de bază a sistemului administrației publice.

2. Părțile componente ale organelor administrației publice.

Pentru a realiza administrația publică ca activitate este nevoie de o organizație care să grupeze mai multe persoane, care formează personalul organizației respective, să dispună de mijloace materiale și financiare, care să poată fi folosite în scopurile arătate de lege și să aibă o anumită competență și personalitate juridică, care să le permită să acționeze în scopul pentru care au fost create. Vom examina pe rînd aceste componente.

a. Personalul organelor administrației publice.

Personalul este elementul constitutiv primordial al organelor administrației publice. În definitiv, după cum am mai arătat, organele administrației publice nu sînt altceva decît colectivități umane organizate pe baza legii și în executarea legii, și care desfășoară o activitate de interes general cu același temei legal.

Personalul organelor administrației publice constituie forța vie a sistemului administrației publice și are importanță capitală pentru realizarea sarcinilor care revin acestui sistem. Cercetarea acestui element component al noțiunii de organ al administrației publice necesită o abordare interdisciplinară de natură socio-politico-juridică în cadrul unui capitol special al cursului nostru.

b. Mijloacele materiale și financiare.

Pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin, organele administrației publice formate din personalul care le compun, au nevoie de mijloace materiale și financiare. Înzestrarea organelor administrației publice cu mijloace materiale și financiare necesare precum și folosirea acestora sînt stabilite de lege. Problematica juridică a înzestrării și folosirii mijloacelor materiale și financiare se cercetează la dreptul financiar, la contabilitatea publică și la dreptul civil. Bunurile cu care sînt înzestrate organele administrației publice sînt deținute în proprietate constituind patrimoniul acestora, putînd dispune în mod autonom de aceste bunuri, în condițiile stabilite de lege.

Există însă unele bunuri cum sînt terenurile pe care sînt amplasate anumite construcții de interes public, căi de comunicații, rețele stradale, porturi, aeroporturi, parcuri și altele care formează bunuri care aparțin domeniului public de interes național și aparțin statului și altele care aparțin comunelor, orașelor, municipiilor și județelor.

Aceste bunuri sînt administrate de organele administrației publice prevăzute de lege, în cazul bunurilor care aparțin domeniului public de interes național, și de primării și prefecturi, în cazul terenurilor care prin natura lor sînt de interes local (art.4 din legea fondului funciar).

Aceste bunuri sînt supuse regimului juridic de drept administrativ.

În conformitate cu acest regim juridic bunurile care fac parte din domeniul public sînt scoase din circuitul civil, dacă legea nu prevede altceva, dreptul de proprietate asupra lor este caracterizat prin inalienabilitate, prin inprescribilitate și prin insesizabilitate.[1] Aceasta înseamnă că bunurile respective nu pot fi înstrăinate decît dacă legea permite acest lucru, apoi pe cale de construcție dreptul asupra acestor bunuri nu se prescrie, iar bunurile respective nu pot fi urmărite.

Importanța acestor bunuri care aparțin domeniului public este deosebită pentru realizarea sarcinilor administrației publice. Organele administrației publice stabilite de lege pun la dispoziția utilizatorilor bunurile care aparțin domeniului public prin diferite modalități care țin de activitatea organelor administrației publice și la care ne vom referi în capitolele care sînt consacrate acestei activități.

---

[1] C.Rarincescu - Contençiosul administrativ - Buc. 1936 p. 209; A. de Laubadere - Manuel de droit administratif 1967, p. 283,284.

Mijloacele materiale cu care sînt înzestrate organele administrației publice prezintă și o importanță tehnică care este cercetată de știința administrației și care relevă tehnicitatea faptului administrativ.

Astfel aceste mijloace materiale constituie ceea ce se cheamă echipamentul administrativ folosit de oamenii încadrați în sistemul administrației publice pentru realizarea sarcinilor care revin acestui sistem.[1] Menționăm în această privință clădirile în care sînt implementate organele administrației publice. Aceste clădiri trebuie să îndeplinească anumite condiții pentru a asigura buna funcționalitate a organelor administrației publice. De asemenea mobilierul și echipamentul de birou trebuie adaptate la cerințele specificului activității realizate de diferitele organe ale administrației publice.

c. Capacitatea juridică civilă și competența.

Pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin, organele administrației publice trebuie să intre în diferite raporturi juridice. În acest scop le este necesară uneori capacitatea juridică civilă, pe care o au în calitate de unități cu personalitate juridică.

Totdeauna însă organelor administrației publice le este necesară o anumită competență care le dă dreptul să acționeze pe baza și în executarea legii. Folosind această competență organele administrației publice pot acționa în regim de drept administrativ. În această calitate organele administrației publice fac acte administrative, operații administrative și operații materiale. De aceea competența este elementul de cea mai mare importanță pentru definirea organelor administrației publice. Competența de a acționa în regim de drept administrativ relevă calitatea de autoritate administrativă care acționează pe baza și în executarea legii.

Competența este organizată la nivelul unor organe colegiale sau a unor organe unipersonale sau la nivelul unor funcționari. Așa de exemplu competența unui minister este organizată la nivelul ministerului, la nivelul colegiului ministerului, la nivelul unor directori sau șefi de serviciu ș.a.

De asemeni, sub același aspect intern, competența este repartizată în cadrul unor structuri interne pe care le au diferitele organe ale administrației publice. Astfel există birouri, servicii, direcții la ministere care exercită diferite elemente ale competenței care revin ministerelor. Exercitarea acestei com-

---

[1] Yves Chapel - L'equipement administratif - în Traité de science ad-tive p. 650 și urm.

petențe are loc în cadrul unei ierarhii prin care se asigură o linie unitară de acțiune pe baza și în executarea legii, în interiorul organelor administrației publice.

Asigurarea unei unități de acțiune pe baza și în executarea legii de către organele administrației publice se face prin integrarea acestora în forme diferite în cadrul unui sistem al organelor administrației publice.

După aceste precizări putem formula următoarea definiție a organelor administrației publice ca fiind, colectivități umane constituite pe baza și în executarea legii, înzestrate cu mijloace materiale și financiare potrivit legii, precum și cu personalitate juridică și competența necesară pentru a putea acționa în vederea organizării executării și a executării legii și care se încadrează în sistemul organelor administrației publice.

CAPITOLUL VIII

SISTEMUL ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

1. Noțiunea sistemului organelor administrației publice.

Prin sistem al organelor administrației publice înțelegem totalitatea organelor care realizează administrația publică ca activitate de organizare a executării și de execu tare a legii, între care există legături prin care se asigură funcționalitatea sistemului.

Din sistemul organelor administrației publice fac parte organe ale administrației publice diferite ca formă de organizare și ca activitate, legate într-o măsură mai mică sau mai mare de puterea politică, dar unite prin natura activității pe care o realizează pe care o denumim administrație publică și prin variate legături care dau o anumită coerență sistemului în funcționalitatea sa.

Din punct de vedere juridic caracterizarea care se impune este aceea a aplicării regimului juridic de drept administrativ, ca parte a dreptului public în activitatea acestor organe. Această aplicațiune a regimului juridic de drept administrativ.este și modalitatea prin care se asigură coerența sistemului administrației publice în funcționalitatea sa.

Raporturile de drept administrativ în interiorul sistemului organelor administrației publice constituie armătura juridică pe care se structurează sistemul organelor administrației publice.

Folosirea regimului juridic de drept administrativ de către organele

sistemului administrației publice nu exclude, după cum am arătat și aplicarea dreptului civil în activitatea acestor organe.

De asemenea activitatea de organizare a executării legii și de executare a legii de către organele care formează acest sistem nu exclude existența unor alte organe, ca autorități administrative, care să îndeplinească o astfel de activitate fără ca să facă parte din sistemul organelor administrației publice. Necesitatea aplicării regimului juridic de drept administrativ acestor autorități administrative, care nu fac parte din sistemul organelor administrației publice, derivă din particularitatea activității de organizare a executării și de executare a legii, pe care o realizează respectivele organe.

După aceste explicații să vedem care sînt părțile componente ale sistemului organelor administrației publice în țara noastră.

2. Părțile componente ale sistemului administrației publice.

În sistemul organelor administrației publice părțile componente au calitatea de organe ale administrației publice în sensul pe care l-am menționat în capitolul precedent adică acela de organizație sau de instituție publică și nu de organ prin care funcționează respectiva instituție și prin care se realizează sarcinile administrației publice.De asemenea vom mai sublinia că această entitate pe care am denumit-o organ al administrației publice care stă la baza sistemului administrației publice, prin elementele sale componente pe care le-am menționat, face posibilă unitatea funcțională a sistemului administrației publice în realizarea activității de organizare a executării legii, în sens dispozitiv și prestator. Sistemul administrației publice cuprinde o varietate de organe care prezintă particularități de organizare, de denumire și de natură juridică, dar care au comun activitatea de organizare a executării legii în care se exprimă specificul administrației publice în statul de drept.

Astfel în sistemul administrației publice trebuie neapărat cuprins guvernul, care prin natura sa este expresia puterii executive a statului, dar prin natura activității pe care o desfășoară este organismul cel mai important prin care se asigură coerența administrației publice ca activitate de organizare a executării legii în toate compartimentele sistemului administrației publice.

Ca parte a sistemului administrației publice guvernul nu trebuie considerat numai ca organ prin care acționează puterea executivă a statului ci și ca organ al administrației publice în sensul de instituție publică care dispune de elementele componente specifice acestor instituții, pe care le-am analizat în capitolul precedent.

În sistemul administrației publice un loc important îl ocupă ministerele și celelalte organe ale administrației publice prin care se realizează sarcinile care revin statului.

Dar în cadrul sistemului administrației publice se cuprinde și administrația publică locală care se organizează în unitățile teritorial administrative ale statului și pe această bază organele administrației publice locale reprezintă dezmembrăminte ale statului.

În sfîrșit din sistemul administrației publice fac parte și diferite instituții social culturale și unități economice prin care se realizează diferite prestațiuni pe baza și în executarea legii satisfăcîndu-se nevoi ale persoanelor fizice și juridice ca beneficiari ai sistemului administrației publice. În continuare vom prezenta părțile componente ale sistemului administrației publice.

3. Guvernul

Guvernul este organul central al puterii executive care organizează realizarea administrației publice pe întreg teritoriul țării și în toate domeniile de activitate supuse reglementării legii.

Acțiunea guvernamentală exprimată în politica guvernului de organizare a executării și de executare a legii se resimte în toate componentele sistemului organelor administrației publice. Influența este graduală și nuanțată desigur, în funcție de natura organelor administrației publice din sistem, de natura activității îndeplinite, de gradul de autonomie funcțională de care dispun aceste organe.

Guvernul este format din primul ministru, miniștrii de stat, miniștrii și secretarii de stat.

Primul ministru este desemnat de Președintele României, iar componența guvernului se aprobă la propunerea primului ministru, prin hotărîre de către Adunarea Deputaților și Senat.

Guvernul își realizează competența în plenul său prin activitate deliberativă adoptînd hotărîri, ordonanțe și regulamente. Pentru adoptarea hotărîrilor și regulamentelor legea cere acordul primului ministru și votul deschis al majorității simple a deliberanților. Deliberarea este legală numai în prezența majorității simple a membrilor guvernului.

Hotărîrile guvernului privesc exercitarea competenței acestuia privind administrația publică în orice domeniu de activitate.

Potrivit art.107 din Constituția României ordonanțele guvernului se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și condițiile prevăzute de legea respectivă. Hotărîrile și ordonanțele guvernului pentru a produce

efecte juridice trebuie publicate în Monitorul Oficial. Nepublicarea acestora atrage inexistența respectivelor acte.

Regulamentele se emit în condițiile în care legea specială prevede aceasta și numai în legătură cu aplicarea respectivei legi.

Pentru rezolvarea problemelor curente în mod operativ și pentru aducerea la îndeplinire a măsurilor dispuse de guvern, guvernul își constituie un birou executiv. Acest birou executiv este compus din primul ministru, miniștrii de stat, ministrul finanțelor, ministrul justiției, ministrul de interne și ministrul apărării naționale. După cum se poate observa și acest organism este compus din membri ai guvernului.

Activitatea guvernului este sprijinită, fie prin pregătirea deciziilor sale, fie prin organizarea executării acestora printr-o serie de structuri organizatorice speciale și specifice.

Astfel pe lîngă primul - ministru funcționează un consiliu al reformei, relațiilor și informațiilor publice, un cabinet al primului-ministru și consilierii acestuia. Aceasta este o structură organizatorică alcătuită de persoane care îndeplinesc funcții legate de îndeplinirea atribuțiilor primului-ministru, numiți și revocați în aceste funcții de primul-ministru.

Pentru realizarea atribuțiilor care revin guvernului există un secretariat general care este organizat și funcționează ca o instituție distinctă condusă de secretarul general al guvernului cu rang de ministru, care este numit de primul-ministru. Secretarul general al guvernului participă la ședințele guvernului și la ședințele biroului executiv. Secretariatul general al guvernului dispune de un personal format din funcționarii de carieră care îndeplinesc activități legate de pregătirea și punerea în aplicare a deciziilor guvernului.

Pe lîngă guvern funcționează ca organe centrale de specialitate ale administrației publice diferite comisii naționale și alte organe asimilate acestora cum sînt departamente, agenții, oficii, secretariate și subsecretariate de stat. Conducătorii acestor organe sînt numiți și revocați de primul - ministru. Organele administrației publice arătate mai sus dispun de un personal format din funcționari de carieră care au o situație juridică distinctă de aceea a titularilor funcțiilor de conducere a respectivelor organe și care țin de sfera de influență a puterii politice în sistemul administrației publice.

Activitatea guvernului este condusă de primul-ministru. Acesta coordonează activitatea membrilor guvernului cu respectarea competențelor și responsabilităților ce le revin.

Primul ministru reprezintă guvernul în raporturile acestuia cu parlamentul, Președintele României, Curtea Supremă de Justiție, Procurorul general, partidele politice și formațiunile politice și alte organizații de interes

național și în relațiile internaționale.

Miniștrii de stat coordonează sub conducerea primului ministru, realizarea politicii guvernamentale în ramurile și domeniile de activitate ale administrației publice, conlucrînd cu miniștrii care conduc ministerele care funcționează în acele domenii sau ramuri de activitate.

De aici al doilea eșalon al sistemului administrației publice care funcționează la nivel central este acela al ministerelor.

4. Ministerele.

Ministerele sînt organe centrale ale puterii executive care conduc și coordonează administrația publică în diferitele domenii și ramuri de activitate.

Numărul ministerelor este determinat după cum am mai arătat de masa sarcinilor administrației publice într- un domeniu sau altul de activitate, dar și de concepțiile și interesele politice care se manifestă la factorii care compun sistemul politic. Astfel la un anumit moment la aceeași masă de sarcini numărul ministerelor se poate schimba prin contopirea unor ministere sau despărțirea lor, prin înființarea unor noi ministere. Un număr prea mare de ministere, pe lîngă faptul că împovărează bugetul statului, mai prezintă și dificultatea coordonării anevoioase la nivelul guvernului. Dar și numărul mic de ministere creează dificultăți în funcționalitatea administrației prin blocajul care se produce prin aglomerarea miniștrilor responsabili cu prea multe probleme din domeniul pe care îl conduc.[1] În aceste cazuri, de obicei în cadrul unui minister sînt create mai multe departamente care în realitate sînt veritabile ministere prin conturul ramurilor de activitate la care se referă.

În ceea ce privește organizarea ministerelor este bine ca aceasta să fie făcută pe baza unei unități de concepție referitoare la structura și sarcinile care revin acestor organe ale administrației publice. Este greu însă de realizat, dacă nu chiar imposibil practic acest lucru, printr-o singură lege, reglementarea juridică a organizării și funcționării ministerelor. Aceasta deoarece mutațiile care au loc în viața socială și politică a țării determină transformări la nivelul administrației ministeriale și atunci intervin dificultăți pe planul reglementării juridice. Dacă este o singură lege privitoare la ministere, nevoia creerii unui nou minister sau aceea a contopirii mai multor ministere determină modificarea întregii legi.

Pe de altă parte soluția de a reglementa întreaga administrație ministerială printr-o singură lege creează și alte dificultăți. Mai întîi nereușita

[1] Ch Eisenmann - op. cit. p. 311

cuprinderii laolaltă a tuturor ministerelor în această reglementare, din moment ce pentru anumite ministere, cum sînt ministerul de interne și cel al apărării naționale se dau legi speciale de organizare și funcționare, apoi în legea să-i zicem unitară, elementele de unitate privesc numai structura organizatorică pentru că referitor la funcționalitatea ministerelor legea ia fiecare minister în parte și arată atribuțiile ce îi revin. De aceea credem că este necesară o lege unitară care să arate necesarul în ceea ce privește structura administrației ministeriale și să prevadă sarcinile ce revin acestor organe centrale ale puterii executive. Pentru fiecare minister în parte ar urma să fie dată legea care să-i prevadă înființarea și să-i stabilească atribuțiile speciale.

Ministerele îndeplinesc sarcinile de conducere și organizare, pe baza și în condițiile stabilite de lege în domeniul de activitate al fiecărui minister, în raport cu specificul său. Metodele de îndeplinire a acestor sarcini sînt diferențiate după natura activității specifice domeniului în care funcționează ministerele. În unele domenii de activitate conducerea și organizarea se face printr-o amplă competență, control și îndrumare a unor unități subordonate. Astfel este cazul Ministerului de Interne, a Ministerului Apărării Naționale, a Ministeruilui Sănătății ș.a. În alte domenii sarcinile de conducere și organizare sînt mai generale și privesc orientarea și coordonarea și un control special de tutelă a unor unități care funcționează pe principiul autonomiei funcționale în domeniul de activitate al respectivelor ministere. În acesată situație sînt ministerele care acționează în domeniul economiei de exemplu sau acela al învățămîntuluii și științei cînd este vorba de autonomia universitară. În sfîrșit sarcinile de conducere și organizare se pot realiza, prin autorizarea unor activități, din domeniul respectiv în care acționează ministerele, unor întreprinzători particulari. Așa de pildă în domeniul economic eliberarea unor licențe de import-export, în domeniul medical- farmaceutic autorizarea exercitării unor activități de acest gen de întreprinzători particulari sau în domeniul învățămîntului prin autorizarea funcționării unor instituții particulare de învățămînt.

5. Organizarea ministerelor.

Organizarea ministerelor trebuie observată din două puncte de vedere. Primul în legătură cu natura domeniului de activitate care poate implica existența mai multor ramuri în care structura ministerului necesită organizarea unor departamente sau astfel de compartimente echivalente prin care se exercită atribuțiile specifice administrației ministeriale în ramurile

respective.

Din al doilea punct de vedere trebuie observată structura ministerelor referitor la sarcinile pe care le au prin organizarea conducerii ministerelor și a administrației ministeriale propriu-zise.

Conducerea ministerelor aparține miniștrilor care conduc întreaga activitate a ministerelor respective și îl reprezintă în raport cu guvernul și în același timp reprezintă guvernul în administrația pe care o realizează ministerele. Miniștrii sînt ajutați de secretarii de stat și subsecretarii de stat numiți de guvern sau care fac parte din guvern, desemnați de primul-ministru și aprobați de parlament. Prin urmare aceasta este componența politică a ministerelor.care ține de puterea executivă și în general de sistemul politic.

Miniștrii mai sînt ajutați în activitatea lor de conducere, de colegiile ministerelor alcătuite din demnitarii puterii executive arătați mai sus și șefii unor compartimente specializate care grupează funcționarii de carieră ai ministerelor și în general personalul acestor organe ale administrației publice. Colegiile ministerelor fac recomandări care pot fi folosite de ministru în activitatea sa de conducere.

Așadar din punct de vedere organizatoric va trebui să remarcăm prezența unui personal al ministerelor grupat în birouri, servicii, direcții și direcții generale și care se compune din mai multe categorii: personal de conducere, de execuție de specialitate, de execuție administrativă și de deservire. Aceasta este partea administrației publice care se distinge de aceea care reprezintă puterea politică. Această parte însă, după cum am arătat este foarte strîns legată de sistemul politic prin activitatea pe care o realizează. În această privință vom remarca și dependența unor funcții pe care le dețin unii funcționari din această categorie de numirea lor în funcțiile de conducere ale unor compartimente din interiorul ministerelor sau din organe exterioare în teritoriu care se subordonează acestor ministere.

Activitatea ministerelor se realizează în general în regim juridic de drept administrativ dar și de drept civil.

Sub aspectul aplicării regimului juridic administrativ administrației ministeriale vom remarca competența miniștrilor de a emite ordine și instrucțiuni care au valoarea unor izvoare ale dreptului administrativ.

Din punct de vedere organizatoric subliniem că ministerele ca organe de specialitate ale administrației publice de stat pot înființa și folosi în subordinea lor, potrivit legii, organe de specialitate. De asemenea ministerele pot avea în teritoriu organe prin care să-și realizeze sarcinile care le revin. Aceste organe exterioare ale ministerelor amplasate în teritoriu se integrează prin procedeul deconcentrării în administrația ministerială, distingîndu-se de

administrația publică locală care este expresia descentralizării administrative.

6. Administrația publică locală.

Un loc important în sistemul administrației publice îl ocupă organele administrației publice locale. Administrația publică locală este constituită în unitățile teritorial administrative ale statului - comuna, orașul și județul. Organele acestei administrații publice sînt constituite în raport cu colectivitățile sociale din aceste unități teritorial administrative și sînt menite a rezolva problemele specifice care solidarizează menționatele colectivități, asigurîndu-se totodată integrarea lor în marea colectivitate națională în raport cu care se organizează statul. Instituțiile care alcătuiesc administrația publică locală sînt primăriile și prefecturile. Potrivit reglementărilor cuprinse în Legea 69 din 1991 organizarea administrației publice locale are la bază principiul autonomiei locale.

A. Administrația publică locală în comune, orașe și municipii.

În conformitate cu dispozițiile menționatei legi, în comune, orașe și municipii primăriile au următoarele organe: consiliile locale care sînt organe colegiale deliberative și primarii ca organe unipersonale cu caracter executiv.

a. Consiliile locale.

Consiliile locale sînt compuse din consilieri aleși pe termen de 4 ani prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat în condițiile stabilite de legea privind alegerile locale, de către locuitorii comunelor, orașelor și municipiilor, dintre locuitorii acestora.

Numărul acestor consilieri variază în funcție de numărul locuitorilor respectivelor localități, de la 11 - la 35.

Funcțiile exercitate de consilieri nu sînt retribuite, ei pot primi o indemnizație pentru activitatea depusă în cadrul ședințelor de lucru ale consiliilor.

Atribuțiile consiliilor locale privesc administrarea comunelor, orașelor și municipiilor, stabilirea bugetului acestora, a impozitelor și taxelor locale, administrarea domeniului public și privat al localităților, asigurarea ordinei publice și asigurarea bunei desfășurări a activităților în cadrul localităților.

Consiliile locale au atribuții în ceea ce privește numirea viceprimarilor, înființarea unor instituții de interes local și numirea membrilor consiliilor de

administrație ale regiilor autonome și membrilor consiliilor imputerniciților statului de la societățile comerciale cu capital integral de stat de interes local.

Consiliile locale își realizează competența în ședințe ordinare lunare și extraordinare ori de cîte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul membrilor consiliului. În exercitarea atribuțiilor care le revin, consiliile locale adoptă hotărîri cu carcater individual sau normativ.

În cazul în care un membru al consiliului săvîrșește acte contrare constituției și legilor, compromite cu rea credință interesele comunei,orașului sau municipiului, acesta poate fi demis din funcție, la propunerea prefectului, prin hotărîre a guvernului. Prefectul este competent a suspenda din funcție persoana a cărei demitere a cerut-o.

Împotriva acestei măsuri consilierul se poate adresa instanței în condițiile legii contenciosului administrativ. Acțiunea în contencios administrativ este deschisă și persoanelor care candidează la funcția de consilier.

b. Primarul.

Comunele, orașele și municipiile au cîte un primar, iar municipiul București are un primar general. Primarii sînt aleși în mod direct de către electoratul localităților în care funcționează . Primarii sînt ajutați de unul sau mai mulți viceprimari. Mandatul primarului este de patru ani și expiră la depunerea jurămîntului de către noul primar.Atribuțiile primarului sînt legate în principal de gestiunea treburilor specifice localităților în care funcționează (comuna, orașul, municipiul) avînd îndatorirea de a executa hotărîrile consiliilor locale, dar și de a rezolva cu competența proprie probleme legate de gestiunea treburilor localităților. Astfel primarul întocmește proiectul bugetului local și contul de încheiere a exercițiului bugetar, pe care le supune aprobării consiliului. De asemenea primarul exercită drepturile și asigură îndeplinirea obligațiilor ce revin comunei, orașului sau municipiului în calitate de persoană juridică civilă. Primarul este și ordonator principal de credite. Primarul are atribuții proprii privitoare la numirea funcționarilor primăriei și emite autorizații și avize pe baza dispozițiilor legale și care privesc activități de interes local.

Dar primarii mai au o competență în care acționează ca agenți ai statului. Astfel ei acționează ca agenți ai statului exercitînd atribuții privitoare la asigurarea respectării legilor, a actelor guvernului și ale miniștrilor, la organizarea alegerilor, a recensămîntului, ca ofițeri de stare civilă, ca agenți

de sancționare a contravențiilor prevăzute în lege sau acte ale guvernului ș.a. În executarea atribuțiilor pe care le are primarul emite dispoziții,care devin executorii după ce sînt aduse la cunoștința persoanelor interesate. Primarul reprezintă comuna, orașul sau municipiul în relațiile cu persoanele fizice sau juridice din țară și din străinătate, precum și în justiție.

Pe lîngă aceste organe alese primăriile mai au în structura lor o serie de servicii încadrate cu funcționari publici de carieră. Între acești funcționari un rol deosebit revine secretarului primăriei care îndeplinește atribuții importante în activitatea de organizare a executării legii la nivelul acestui organ al administrației publice. De aceea legea condiționează ocuparea funcției de secretar al primăriei de pregătirea juridico- administrativă superioară pe care trebuie s-o aibă titularul acestei funcții. Funcția se ocupă prin consurs iar numirea se face de către prefect.

3* **B. Administrația publică locală în județe.**

Județul este o unitate teritorial administrativă care cuprinde o colectivitate socială intermediară între colectivitățile de bază situate în localități și colectivitatea națională în raport cu care se organizează statul. Această caracteristică este foarte importantă pentru a înțelege natura organizării administrației locale la acest nivel în condițiile aplicării principiului autonomiei locale.

Astfel instituția specifică de organizare a administrației publice la nivelul județului este prefectura. Organele prin care este realizată administrația publică locală la nivelul județelor, ținîndu-se seama de interesele colectivităților locale dar și de acelea generale ale statului au o situație distinctă de acelea de la nivelul localităților. În aceste unități teritorial administrative există următoarele autorități ale administrației publice locale: consiliile județene și comisiile lor permanente și prefecții.

a. Consiliile județene și delegația permanentă a acestora.

Consiliile județene sînt alese prin vot indirect de un corp de electori, format din totalitatea membrilor consiliilor locale din județul respectiv. Numărul consilierilor este stabilit de lege între 37 și 45 în funcție de numărul locuitorilor județului. Alegerea consilierilor se face pe listele de candidați depuse de partidele și formațiunile politice care au obținut locuri în consiliile locale.

Consiliile județene reprezintă prin urmare colectivitățile locale și vor

acționa pentru realizarea intereselor acestora la nivel județean prin organizarea unor structuri și a unor prestațiuni pe baza și în executarea legii folositoare colectivităților locale de bază din cadrul județului.

De aici rezultă că nu au o situație juridică ierarhic superioară organelor administrației publice din comune, orașe și municipiii. Din acest punct de vedere consiliile județene sînt tot organe ale administrației publice locale, dar la alt nivel, după cum am arătat mai sus.

Consiliul județean alege pe durata mandatului său o delegație permanentă compusă din 5-7 consilieri în frunte cu președintele și vicepreședintele consiliului județean, care sînt astfel și președintele și vicepreședinții delegației permanente. În exercitarea atribuțiilor sale consiliul județean emite hotărîri în care pot avea și caracter normativ.

Consiliul județean își desfășoară activitatea în ședințe trimestriale. Președintele comisiei permanente are atribuții executive pentru realizarea hotărîrilor consiliului, exercită atribuțiile ce revin județului în calitate de persoană juridică, este ordonator de credite, întocmește proiectul bugetului județean și contul exercițiului bugetar, numește și eliberează din funcție personalul administrației județene cu excepția secretarului etc. Președintele consiliului județean în exercitarea atribuțiilor sale poate emite dispoziții cu caracter individual.

b. Prefectul.

Prefectul este un organ unipersonal deosebit de important în administrația publică descentralizată pe baza principiului autonomiei locale.

Prefectul este un agent al statului care reprezintă puterea executivă și administrația publică centrală în administrația publică județeană. Conform articolului 96 din legea administrației publice locale guvernul numește cîte un prefect în fiecare județ precum și un prefect pentru municipiul București și sectorul agricol Ilfov. Prefectul este ajutat de un subprefect iar la Municipiul București de 3 subprefecți.

Prefecții și subprefecții sînt recrutați în mod liber de guvern, legea stabilind numai condiția studiilor superioare și vîrsta de cel puțin 30 de ani pe care trebuie să o aibe persoanele care îndeplinesc aceste funcții, precum și o serie de incompatibilități cu anumite funcții a acestora. Astfel legea arată că prefecții și subprefecții nu pot fi deputați sau senatori, membri ai consiliului județean și în consiliile locale sau primari ș.a.

Numirea prefecților și subprefecților se face prin hotărîrea guvernului și ei pot fi revocați ad nutum de acelaș organ.

Datorită importanței și specificului funcțiilor de prefect considerăm că statutul prefecților și subprefecților ar trebui completat prin lege stabilindu-se calitatea acestora de funcționari publici precum și pregătirea lor tehnico-profesională în domeniul administrației publice,recrutarea acestora urmînd să se facă pe baza concursului. În ceea ce privește stabilitatea în funcție legea tebuie să reglementeze de asemenea condițiile de numire în funcție,eliberare din funcție, transfer, detașare, ș.a.

De asemenea sînt necesare reglementări legale cu privire la exercitarea controlului administrației centrale asupra activității desfășurate de prefecți.

Atribuțiile prefectului se pot grupa în două categorii. În prima categorie sînt atribuțiile pe care le are prefectul în legătură cu administrația publică locală.

În această privință prefectul exercită un control de tutelă asupra actelor administrative pe care le fac primarii și consiliile comunale, orășenești și municipale precum și consiliile județene, delegația permanentă și președintele acesteia.

Acest control privește numai legalitatea actelor administrative și este un control combinat, de natură administratuivă și judiciară. Este un control administrativ pentru că în prima fază se exercită de prefect și urmărește legalitatea actelor administrative emise de organele mai sus menționate.

Constatînd ilegalitatea acestor acte prefectul nu poate lua nici o măsură privind desființarea lor ci are numai calea sesizării instanței de contencios administrativ, aceasta urmînd să se pronunțe asupra legalității actului contestat. Legea prevede că în cazul atacării actului în contencios administrativ, respectivul act este suspendat de ope legis.

Această modalitate de control este inedită și nu are tradiție în organizarea administrației locale în țara noastră. Trebuie să subliniem însă și dificultățile pe care le creează reglementarea acestei proceduri instituite de legea 69/1991. Mai întîi longevitatea duratei incertitudinii actului administrativ în condițiile desfășurării acțiunii judiciare în fond și în recurs. Mai practică ni se pare a fi procedura administrativă tradițională de control.

Prefectul are posibilitatea de a suspenda și eventual de a desființa actul administrativ ilegal, rămînînd deschisă acțiunea în contencios administrativ pentru administrația al cărui act ar fi desființat. Această soluție decurge firesc din principiul autonomiei locale, organul administrației locale nefiind subordonat ierarhic față de administrația centrală, fiind entitate juridică distinctă față de administrația statului.

Dar mai există și o altă dificultate pe care o creează procedura de

control instituită de legea 69/1991 care deschide calea acțiunii în contencios administrativ pentru prefectul care cere să fie desființat actul administrativ pretins a fi ilegal. În această privință vom constata că prefectul nu poate folosi acțiunea în contencios administrativ potrivit legii 29/1990 care reglementează contenciosul administrativ. Calitatea procedualǎ a reclamantului, potrivit acestei legi este aceia de a fi persoană fizică sau juridică, iar condiția de a folosi acțiunea în contencios administrativ este ca reclamantului să i se fi încălcat un drept prevăzut de lege sau să i se fi refuzat o pretenție juridică. Se poate ușor observa că prefectul în activitatea pe care o exercită în cadrul competenței pe care o are nu poate să satisfacă aceste condiții ale legii contenciosului administrativ. De aceea considerăm că legea ar trebui modificată reglementîndu-se procedura administrativă a controlului de tutelă asupra legalității actelor administrative pe care le fac organele administrației publice locale descentralizate. Prefectul are în cadrul controlului pe care îl exercită asupra organelor administrației publice descentralizate, și o autoritate disciplinară asupra acestora.

Astfel potrivit dispozițiilor legii 69/1991 în cazul în care actele consiliilor locale și ale consiliilor județene contravin intereselor generale ale statului sau încalcă ordinea de drept, ori compromit cu rea credință interesele comunei, orașului, municipiului sau județului în care acestea funcționează, prefectul poate cere guvernului dizolvarea organelor colegiale ale administrației publice locale în cauză.

De asemenea în cazul în care primarul este supus unei anchete judiciare prefectul poate dispune suspendatrea din funcție a primarului pe timpul anchetei. Legea dă dreptul primarului în cauză să folosească acțiunea în contencios administrativ împotriva actului de suspendare emis de prefect.

În a doua categorie de atribuții pe care le are prefectul în administrația județului, legea administrației publice locale prevede competența acestuia de a coordona și supraveghea serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în unitățile administrativ teritoriale.

Îmbinarea celor două categorii de atribuții care formează competența prefectului în administrația județului arată importanță acestei funcții în sistemul administrației publice. Subliniind acest aspect legea administrației publice locale arată că în fiecare an prefectul prezintă guvernului un raport asupra stării generale economice, sociale, culturale și administrative a județului. Pentru îndeplinirea atribuțiilor care îi revin prefectul emite ordine cu caracter individual și normativ.

Structura administrației publice locale la nivelul județului potrivit regle-

mentărilor legii 69/91 mai prezintă și alte particularități care se evidențiază mai ales în organizarea serviciilor administrației publice județene și funcționalitatea acesteia.

Astfel se poate observa existența la nivelul județului a două categorii de astfel de servicii.O primă categorie de servicii care se formează și se grupează în jurul consiliului județean și a comisiei permanente a acestuia care sînt constituite din funcționari de carieră, între aceștia remarcînd pe secretarul consiliului județean care este numit pe bază de concurs și căruia i se cer studii superioare juridice sau administrative, absolut necesare pentru realizarea atribuțiilor sale cu o tehnicitate juridico-administrativă.

O a doua categorie de servicii se grupează în jurul prefectului și al prefecturii. Aceste servicii sînt mai. bine conturate și cuprind mai mulți funcționari de carieră care sînt necesari în organizarea executării legii referitor la importantele atribuții care revin prefectului.

Cu privire la organizarea acestui aparat legea nu are reglementări. Considerăm însă că o astfel de structură a serviciilor administrației publice județene nu este cea mai adecvată pentru funcționalitatea administrației publice locale la nivelul județului. După părerea noastră aceste servicii ar fi trebuit grupate în jurul instituției prefecturii, prefectului atribuindu-i-se competența conducerii lor, iar atribuțiile de secretariat să fie executate de o singură persoană în calitate de secretar al prefecturii județului. O astfel de organizare n-ar fi împietat cu nimic asupra principiului autonimei locale ba dimpotrivă ar fi sporit eficiența sa pentru că serviciile prefecturii ar fi fost antrenate și în punerea în executare a hotărîrilor luate de consiliul județean, prefectul însuși fiind obligat la acestă executare. Formula actuală ni se pare ineficientă, greoaie și costisitoare pentru bugetul acestei administrații.

7. Unitățile economice și instituțiile social-culturale de stat.

Sarcinile de prestație care revin sistemului administrației publice în domeniul economic și social cultural se realizează prin organe care fac parte din acest sistem. Datorită particularităților activităților pe care le desfășoară, aceste organe ale sistemului administrației publice au o structură organizatorică deosebită.

Astfel în domeniul prestațiunilor de natură economică organizarea se face sub forma regiilor autonome și a societăților comerciale, în condițiile legii 15 și 31 din 1990.

Regiile autonome se organizează și funcționează în ramurile strategice ale economiei naționale - industria de armament, energetică, exploatarea

minelor și a gazelor naturale, poștă, transporturi feroviare - precum și în unele domenii aparținînd altor ramuri stabilite de guvern.

Pentru celelalte ramuri de activitate economică, forma de organizare a unităților economice de stat este societatea comercială pe acțiuni sau cu răspundere limitată.

Atît regiile autonome cît și societățile comerciale cu capital de stat pot realiza o activitate de interes public, de interes național sau de interes public local. Cele de interes public național sînt înființate prin hotărîrea guvernului, cele de interes public local prin decizia organelor administrației publice județene și municipale.

Din punct de vedere organizatoric este limpede că aceste unități economice de stat fac parte din sistemul organelor administrației publice. Formarea lor fiind pe baza legii prin deciziile organelor administrației publice menționate, situația juridică a mijloacelor materiale și finaciare folosite care aparțin statului subliniază de asemenea această apartenență la sistemul organelor administrației publice. În ceea ce privește situația juridică a personalului folosit aceasta este diferențiată pe categorii de personal.Totdeauna conducerea are calitatea de funcționar public.

În ceea ce privește funcționalitatea acestor organe, datorită specificului economic al activității pe care o realizează, adaptîndu-se cerințelor economice și în mare parte economiei de piață, desigur că vor folosi regimul juridic civil și comercial în special.

Dar aceste organe, în baza competenței conferite de lege, vor interveni în activitatea de organizare a executării legii în regim juridic administrativ putînd să facă acte administrative și contracte administrative.

În ceea ce privește același aspect al funcționalității acestor unități economice remarcăm existența unui control care rezultă din subordonarea lor față de autorități superioare din sistemul organelor administrației publice - guvern, ministere, organe ale administrației locale. Acest control însă se realizează în condițiile existenței unei autonomii funcționale pe care o au unitățile economice de stat, mai ales sub forma controlului,sub forma tutelei administrative, dar nu este exclus nici controlul ierarhic.

În ceea ce privește îndeplinirea sarcinilor social- culturale ale sistemului administrației publice, aceste sarcini sînt mult mai diversificate decît cele de natură economică. Denumirea lor este din această cauză variată.

Astfel sînt școlile de diferite grade, teatrele, așezămintele culturale, spitale, policlinici, academii, radioul, televiziunea, așezăminte pentru protecția copiilor și bolnavilor și atîtea multe altele. Le desemnăm prin termenul generic de instituții social-culturale pentru a le distinge în cadrul

sistemului organelor administrației publice.

Organizarea acestor instituții social- culturale se face pe baza și în executarea legii - în mare măsură prin decizii ale guvernului și ale ministerelor, dacă sînt de interes național și prin decizii ale organelor administrației locale, dacă sînt de interes local.

Sînt cazuri în care înființarea și funcționarea unor astfel de instituții social-culturale se face prin lege datorită importanței deosebite a activității pe care o desfășoară. Așa de exemplu Academia Română sau instituția Radio-Televiziunii sînt înființate și funcționează pe baza legilor.

Și în cazul acestor componente ale sistemului organelor administrației publice vom remarca particularitățile referitoare la mijloacele materiale și financiare de care dispun, la statutul personalului pe care îl au și la controlul care se exercită asupra activității ce o desfășoară.

Toate acestea în condițiile diferențiate de la o instituție la alta, cu referire la autonomia funcțională de care dispun. Astfel autonomia universitară este cu totul distinctă față de autonomia funcțională a unui liceu. Sau autonomia funcționalității Academiei Române față de oricare altă instituție social-culturală, este cu totul distinctă.

În ceea ce privește aplicațiunea regimuluui juridic administrativ, instituțiile social-culturale care fac parte din sistemul administrației publice sînt subiecte active în raporturile de drept administrativ, atunci cînd acționează pentru organizarea executării și a executării legii.

În această privință reamintim situațiile în care instituții particulare care desfășoară activități social-culturale, de interes public, potrivit legii, activitatea lor este supusă regimului juridic administrativ.

PARTEA A II-A

PERSONALUL ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL I

FUNCȚIILE ÎN ORGANELE ADMINISTRAȚIEI, CONDIȚIILE DE ACCES ȘI DE EXERCITARE A ACESTORA

1. Importanța problemei.

Am văzut cît de amplă și variată este rețeaua organelor administrației publice și cît de complexe sînt sarcinile pe care aceste organe trebuie să le îndeplinească pentru organizarea executării și executarea legii. Am subliniat deasemenea că administrația publică nu este altceva decît activitatea unor colective organizate de oameni care desfășoară această activitate în raport cu alți oameni. De aceea problematica oamenilor care lucrează în organele administrației publice și care formează personalul acesteia capătă o importanță considerabilă.

Într-adevăr organizarea executării și executarea legilor țării nu se poate realiza dacă nu există oameni capabili, competenți, bine pregătiți, activi și devotați binelui public, care să fie însărcinați cu punerea în executare a acestora. De aceea se poate spune că eficiența organelor administrației publice în realizarea sarcinilor care le revin depinde în mare măsură de calitatea umană și de capacitatea profesională a celor care alcătuiesc aceste organe. Întotdeauna valoarea și potențialul acestor organe este în directă legătură cu calitatea oamenilor care le alcătuiesc.

Problema personalului administrației publice prezintă multiple aspecte, de ordin social-uman, de ordin politic, de ordin juridic și tehnic.

Astfel se pun problemele în legătură cu pregătirea profesională a personalului organelor administrației publice, probleme în legătură cu recrutarea și repartizarea personalului în diferitele organe ale administarției publice, cu aprecierea și caracterizarea acestui personal și cu promovarea în diferite funcții, în general probleme de gestiunea personalului. Sînt în

același context probleme care privesc comportamentul funcționarilor organelor administrației publice în raporturile lor cu cetățenii, probleme care se referă la raporturile interumane în cadrul organelor administrației publice sau care privesc raporturile dintre personalul organelor administrației publice și societate.

Cercetînd legalitatea administrației publice sigur că problematica personalului organelor administrației publice implică unele aspecte specifice cu caracter juridic referitoare la statutul diferitelor categorii de personal la dobîndirea calității de funcționar al organelor administrației publice, la exercitarea atribuțiilor în această calitate, precum și la responsabilitatea celor care exercită aceste atribuții în cadrul diferitelor funcții.

Multitudinea aspectelor juridice pe care le comportă problema personalului organelor administrației publice determină abordarea, într-un fel sau altul a acestei probleme și de alte ramuri ale dreptului cum sînt: dreptul civil, dreptul muncii, dreptul penal.

Tradițional problema personalului organelor administrației publice era cercetată aproape în exclusivitate din punct de vedere juridic în special în cadrul dreptului administrativ. Aceasta deoarece se cerceta numai statutul juridic al funcționarilor publici, iar acest statut era fundamental deosebit de acela al celorlalți angajați. Pentru reglementarea situației juridice a funcționarilor organelor administrației publice există un statut special.

Desigur că pentru o cunoaștere completă a fenomenului administrativ statal cercetarea exclusiv juridică a problematicii personalului nu poate să satisfacă exigențele acestei cunoașteri, deoarece, așa cum am arătat sînt multe alte aspecte care privesc personalul organelor administrației publice și care trebuie cercetate pentru a ști cît mai mult despre administrația publică în vederea perfecționării acesteia.

Pe de altă parte, în țara noastră raporturile de muncă sînt amplu reglementate cuprinzînd în bună măsură și situația personalului folosit de organele administrației publice. Ca atare o parte a problematicii juridice a personalului din organele administrației publice se studiază și la dreptul muncii, în ceea ce privește aspectele referitoare la raporturile juridice de muncă.

De asemenea sînt aspecte care privesc responsabilitatea în exercitarea unor funcții în cadrul organelor administrației publice, aspecte care preocupă dreptul civil, dreptul muncii și dreptul penal. Dreptul administrativ și știința administrației, în strînsă legătură cu aceste ramuri ale dreptului, cercetează probleme referitoare la pregătirea, recrutarea și repartizarea personalului organelor, deschizînd o perspectivă mai largă acestei cercetări,

prin abordarea unor aspecte particulare la care ne-am referit mai sus.

Din punct de vedere juridic atenția disciplinei noastre se concentrează asupra necesității realizării administrației publice în condițiile unei stricte legalități. În acest sens trebuie cercetate condițiile de acces și modalitățile de ocupare a diferitelor funcții în cadrul organelor administrației publice, precum și cele referitoare la exercitarea acestor funcții, cu consecințele juridice ce decurg din defectuoasa lor exercitare.

Pe de altă parte, ținînd seama de faptul că gestiunea personalului este o chestiune care privește orice organ al administrației publice problematica acestei gestiuni are o aplicație mai largă, cuprinzînd întregul personal al diferitelor organe ale administrației publice, personal care îndeplinește diferite funcții pe baza și în executarea legii.

Prin urmare, datorită complexității problematicii personalului organelor administrației publice și a varietății acestui personal în organele administrației publice, vom aborda uneori problema personalului organelor administrației publice într-o manieră generală, deci întreg personalul organelor administrației publice, alteori o vom face într-un mod special, referindu-ne la unele categorii ale acestui personal și anume la acea parte a personalului organelor administrației publice care îndeplinesc atribuții legate de îndeplinirea unor funcții, fapt care le dă calitatea de funcționari ai organelor administrației publice, prin funcțiile respective realizîndu-se administrația publică ca activitate.

Problema cu care vom începe cercetarea problematicii personalului organelor administrației publice se referă la noțiunea de funcție și de funcționar al administarției publice fiind o noțiune de bază pentru legalitatea administrației publice.

2. Noțiunea de funcție și de funcționar al administrației publice.

Cercetînd problematica personalului administrației publice, cu referire specială la realizarea administrației publice în regim de drept administrativ, atenția trebuie să cadă asupra legalității calității celor care acționează în numele administarției publice. Deci trebuie pornit de la noțiunea de funcție și de funcționar al administrației publice.

Noțiunea de funcție și de funcționar în organele administrației publice poate avea un sens mai larg sau mai restrîns. În sens larg această noțiune include toate activitățile și sarcinile pe care le au cei care lucrează în organele administrației publice, de cele mai diferite tipuri, de la ministere la unitățile

economice și instituțiile social - culturale.[1]

Fiecare angajat într-o unitate a administrației publice are o anumită funcție, care grupează o serie de atribuții prin care sînt îndeplinite sarcinile unității din care face parte acel angajat. Cei ce îndeplinesc astfel de însărcinări în cadrul organelor administrației publice au calitatea de funcționari ai acestei unități. Așadar exercitarea unor atribuții pe baza unor însărcinări în cadrul organelor administrației publice constituie funcții în cadrul acestor organe, iar cei care le realizează au calitatea de funcționari ai organelor administrației publice.

Aceste funcții se referă la activitatea de dispoziție a organelor administrației publice, în timp ce altele privesc activitatea de prestație a acestora. De aceea noțiunea de funcție și funcționar în administrația publică poate avea o accepțiune mai largă sau mai restrînsă după natura atribuțiilor ce formează conținutul funcției exercitată de angajații diferitelor organe ale administrației publice, după cum aceste atribuții presupun sau nu folosirea autorității statului.

Pornind de la această diversitate a funcțiilor în cadrul organelor administrației publice și preocupîndu-ne în special de legalitatea deținerii și exercitării acestora, funcția în cadrul organelor administrației publice poate fi definită ca un ansamblul de atribuții stabilite prin lege sau prin actele juridice emise pe baza și în executarea legii, atribuții pe care le îndeplinește o persoană fizică angajată într-un organ al administrației publice și care are abilitarea legală de a îndeplini aceste atribuții ale administrației pu-blice. Persoana care îndeplinește aceste atribuții are calitatea de funcționar al administrației publice. Cercetînd noțiunea funcției și a funcționarului în administrația publică vom constata existența unor elemente esențiale și caracteristice pentru legalitatea administrației publice. Să vedem pe rînd aceste elemente caracteristice.

6* 3. Legalitatea funcției.

După cum am spus mai înainte funcția este un ansamblu de atribuții. Problema care se pune este aceea de a ști ce caracter au atribuțiile pe care le îndeplinesc funcționarii administrației publice. Atribuțiile care formează

[1] Actele normative care stabilesc normele de structură pentru organele administrației publice, prevăd și diferitele categorii de funcții în cadrul acestor organe. Astfel se prevăd următoarele categorii de funcții la ministere: funcții de conducere, funcții de executare de specialitate, funcții de execuție administrativă și funcții de deservire.

conținutul funcțiilor în organele administrației publice trebuie să aibă caracter legal. Aceasta însemnează că atribuțiile care formează conținutul funcțiilor în organele administrației publice reprezintă expresia legii sau a unor acte emise pe baza și în executarea legii. Aceste atribuții constituie mijloace de realizare a organizării executării și executării legii.

Diferitele funcții din administrația publică cuprind atribuții care sînt prevăzute de lege sau de alte acte cu caracter normativ emise pe baza și în executarea legii. Astfel structura sistemului administrației publice ni se înfățișează ca un complex de funcții pe care le ocupă cei care lucrează în organele administrației publice. Aceste atribuții stabilite prin lege sau pe baza și în executarea legii, dau competența celor care îndeplinesc funcțiile respective să facă acte juridice sau operațiuni materiale și administrative în mod legal. Cu alte cuvinte atribuțiile pe care le cuprind funcțiile din administrația publică sînt drepturi și obligații pe care le au cei ce sînt însărcinați cu realizarea acestor funcții, drepturi și obligații stabilite prin lege sau alte acte juridice, emise pe baza și în executarea legii. [1]

Sînt însă destul de numeroase cazurile în care atribuțiile exercitate de funcționarii administrației publice au caracterul unor sarcini de serviciu pe care le primesc de la organele ierarhic superioare sau funcționarii ierarhic superiori.

De obicei atribuțiile din această categorie constau în realizarea unor operații materiale sau operații administrative și mai rar în emiterea unor acte administrative, acest lucru putîndu-se face prin delegare de competență sau prin suplinire în exercitarea competenței. Așa de exemplu exercitarea unor atribuții de către un funcționar al unei primării care primește ca sarcină de serviciu de la primar, pe calea delegației de competență, atribuția de a constata și sancționa anumite contravenții.

Stabilite prin lege sau prin acte emise pe baza și în executarea legii, atribuțiile ce formează conținutul diferitelor funcții în organele administrației publice, atunci cînd se procedează la organizarea sistemului administrației publice, capătă denumirea de post. Astfel există posturi de medic, de profesor, de secretar de primărie, de inginer șef, de contabil, de dactilograf, ș.a. Atît constituirea posturilor cît și atribuțiile cuprinse de acestea trebuie să aibă caracter legal. Urmează de aici că atribuțiile care formează conținutul funcțiilor din administrația publică nu pot face obiectul unor tranzacții între părți și nu pot fi stabilite prin contract. De asemeni aceste atribuții pot fi

---

[1] Unii autori denumesc acest complex de drepturi și obligații "situația juridică obiectivă", vezi în acest sens I. Iovănaș op.cit. p.175.

modificate sau schimbate în mod unilateral, prin lege sau prin acte emise pe baza și în executarea legii, fără a fi necesar acordul celor însărcinați cu executarea respectivelor funcții.

O problemă foarte importantă, pe care am aminitit-o deja mai sus, este aceea a grupării diferitelor atribuții în cadrul funcțiilor precum și stabilirea funcțiilor necesare pentru asigurarea realizării sarcinilor administrației publice în mod eficient. [1]

Primul aspesct al problemei are mai ales caracter calitativ și privește competența organelor administrației publice, de specializare a acestora într-un domeniu sau altul de activitate, precum și de specializare profesională a celor care îndeplinesc diferitele funcții în cadrul acestor organe.

Cel de al doilea aspect are un caracter cantitativ, numeric, arătînd cîte posturi sau funcții sînt necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care revin diferitelor organe ale administrației publice.

4. Investitura legală a persoanei care exercită funcția.

Pentru ca administrația publică să fie legală nu este suficient ca atribuțiile ce formează diferitele funcții în cadrul organelor administrației publice să aibă caracter legal. Mai este necesar să fie deținute în mod legal de cei care le exercită. Persoanele care exercită diferitele funcții în organele administrației publice trebuie să aibă investitura legală de a exercita aceste funcții, adică să aibă abilitarea pe care o prevede legea pentru a putea să exercite în mod legal acele atribuții care compun funcția respectivă. Problema prezintă o importanță deosebită mai ales pentru acele funcții care implică emiterea actelor administrative, sau executarea unor operațiuni administrative sau materiale care sînt necesare în vederea executării legii. În aceste cazuri se pune în mod deosebit problema calității pe care o au cei care fac aceste acte juridice sau operațiuni, a abilitării lor legale de a le face. Asupra acestei chestiuni vom mai avea pilejul să discutăm și în alte capitole ale cursului.

Problema investiturii legale a celor care exercită diferite funcții în organele administrației publice prezintă importanță și pentru angajarea răspunderii organelor administrației publice și pentru daunele provocate terților prin exercitarea acestor funcții, deoarece sînt cazuri în care această răspundere este condiționată de împrejurarea dacă cel care a acționat pentru

---

1 I. Deleanu - Criteriul eficienței în organizarea și activitatea administrației de stat - Rev. rom. dr. 10/1976 p. 8 și urm.

organul administrației publice a avut sau nu abilitarea legală să facă acest lucru. De asemenea, investitura legală a celui care exercită funcția prezintă importanță în unele cazuri pentru răspunderea pe care o angajează săvîrșirea unor contravenții de către persoanele juridice. Răspunderea în cele din urmă aparține, în aceste cazuri funcționarului investit cu atribuții în domeniul în care s-a săvîrșit contravenția.

5. Persoana care exercită funcția face parte dintr-un organ al administrației publice ca angajat al acestui organ.

Atribuțiile care formează conținutul funcțiilor în administrația publică sînt îndeplinite de persoane care au calitatea de angajate ai acestor organe ale administrației publice și care exercită atribuțiile din însărcinarea acestor organe. În acest fel persoanele respective au calitatea de funcționari ai organelor administrației publice.

Exercitarea atribuțiilor, care formează diferitele funcții în cadrul organelor administrației publice, se face în baza unei legături juridice care există între organele administrației publice și funcționarii acestora. Cei care exercită aceste funcții se află în serviciul organelor administrației publice și sînt salariații acestor organe. Urmează de aici că atribuțiile ce formează conținutul funcțiilor din administrația publică nu sînt exercitate în numele celor care o fac ci în numele organelor administrației publice, în care lucrează. Această legătură juridică între cei care exercită funcțiile și organele administrației publice determină anumite drepturi și obligații pe care le au funcționarii organelor administrației publice în legătură cu exercitarea funcțiilor pe care le dețin și în legătură cu răspunderea ce le revine pentru felul în care exercită aceste funcții. Asupra acestor aspecte ne vom concentra atenția în cursul nostru, dar numai după ce vom cerceta condițiile de acces la funcțiile din organele administrației publice și asupra modalităților de ocupare a acestor funcții.

6. Condițiile de acces la funcțiile organelor administrației publice.

Într-un stat democratic care asigură participarea poporului la conducerea și realizarea activităților de interes public, funcțiile în organele care îndeplinesc o astfel de activitate au caracter public și trebuie să fie accesibile tuturor cetățenilor în condițiile stabilite de lege.

În organele administrației publice, datorită legăturii sistemului administrației publice cu sistemul politic, există unele funcții publice care au

caracter politic. Așa de exemplu funcțiile deținute de miniștri, secretarii și subsecretarii de stat, de prefecți, de primari, ș.a., accesul la aceste funcții este prevăzut de lege, persoanele care ocupă funcțiile respective nu le exercită ca pe o profesie și ca angajați salariați ai respectivelor organe. Deci în acest sens titularii unor astfel de funcții în organele administrației publice au un regim juridic special.

Marea majoritate a funcțiilor din organele administrației publice au caracter profesional, fiind exercitate de oameni care își fac din aceasta o profesie. Accesul la aceste funcții și statutul juridic în legătură cu deținerea și exercitarea funcțiilor respective formează statutul funcționarului public.

Acest statut poate fi stabilit printr-o lege unică denumită statut al funcționarilor publici sau prin mai multe astfel de acte normative care să prevadă statutul juridic al unor corpuri de funcționari publici, sau diferite aspecte ale funcției publice care se referă la toate categoriile de funcționari publici.

Un act normativ unic este greu să stabilească toate aspectele care privesc funcția publică și totdeauna intervin reglementări speciale privitoare la diferitele categorii de funcții publice.

În țara noastră a existat un astfel de statut al funcționarilor publici din anul 1923. Acest statut era completat cu dispoziții legale care se aplicau unor categorii speciale de funcționari ai statutului, cum sînt magistrații și funcționarii militari.

Diversitatea funcției publice impune o reglementare juridică diferențiată pe categorii de funcționari publici, formîndu-se din acest punct de vedere statutul , condiția lor juridică. Dar este bine și aceasta constituie o necesitate în statul de drept, ca să existe și o lege unică ca statut al funcționarilor publici prin care să se prevadă condițiile de bază privitoare la funcția publică și care să aibă aplicație la toate funcțiile publice.

O astfel de lege datorită importanței pe care o prezintă este considerată de Constituția din 1991 în art. 72 pct. 2 lit.f ca lege organică, aspectele specifice diferitelor categorii de funcții publice urmînd să fie stabilite prin lege sau prin regulamente, completîndu-se astfel statutul funcționarilor publici.

Elaborîndu-se o lege care să fixeze statutul funcționarului public aceasta va stabili situația juridică numai pentru anumite categorii de persoane care lucrează în administrația publică făcînd o carieră din aceasta și realizînd-o ca pe o profesie. În aceste condiții vor exista mulți angajați în cadrul organelor administrației publice cărora li se vor aplica condițiile specifice contractelor de muncă.

În prezent statutul juridic al funcționarilor publici din țara noastră este stabilit prin diferite reglementări care se referă la diferite categorii de funcționari publici, cum sînt cadrele didactice, cadrele medicale, cadrele militare, judecătorii, procurorii ș.a.

Sînt unele reglementări care au caracter mai general cu privire la funcțiile publice ca de pildă legea nr. 30 din 1990 care instituționalizează principiul competenței profesionale pentru accesul și promovarea în funcțiile publice prin concurs. Legea nu cuprinde însă toate categoriile de funcții publice cu carcater profesional și nici toate modalitățile de acces la funcția publică. De aceea este necesar un act normativ unic sub forma statutului funcționarilor publici care să stabilească condiția juridică generală a tuturor funcționarilor publici și să arate în ce fel se particularizează prin reglemetări speciale situația juridică a diferitelor corpuri de funcționari publici.

Cu privire la accesul la funcția publică este necesar să fie prevăzute condițiile de bază pe care să le îndeplinească o persoană care ocupă o astfel de funcție. Astfel este necesar să se ceară în primul rînd condiția cetățeniei statului nostru, exercitînd și folosința drepturilor civile și politice precum și o bună moralitate persoanelor care ocupă funcțiile publice în sistemul organelor administrației publice dar și în celelalte sisteme de organe ale statului.

De asemenea trebuie prevăzute condiția capacității profesionale pentru ocuparea funcțiilor publice care prezintă caracter profesional și modalitățile de verificare a acestei capacități sub forma concursului, în principiu dar și prin alte modalități.

Procedeul recrutării și avansării funcționarilor organelor administrației publice prin concurs prezintă multe avantaje.

Într-adevăr publicitatea care se face în cazul ocupării funcțiilor publice prin concurs antrenează participarea mai amplă a celor interesați de ocuparea funcțiilor respective, prin aceasta lărgindu-se considerabil piața muncii în domeniul funcțiilor organelor administrației publice.

De asemenea procedeul concursului face posibilă exercitarea unui larg control al opiniei publice asupra felului în care sînt ocupate funcțiile din administrația publică. [1]

Procedeul concursului stimulează nu numai pe cei care vor să intre în administrația publică dar și pe cei care sînt deja angajați în această administrație, deoarece vor ști că dacă nu sînt suficient de bine pregătiți, și nu fac eforturi permanente de perfecționarea acestei pregătiri, alții mai buni pot să ocupe posturile prin concurs. [2]

---

1 J. Starosciak - Știința administrației, p.201.

2 M. Puget: Les institutiones administratives etrangeres Paris 1969, p. 335.

CAPITOLUL II

DREPTURILE ȘI OBLIGAȚIILE FUNCȚIONARILOR ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

1. Drepturile funcționarilor organelor administrației publice

Funcționarii organelor administrației publice au potrivit legii, în calitatea lor de angajați, o serie de drepturi de natură economică și socială privitoare la salariu, la concediul de odihnă, la asistența medicală și la pensie atunci cînd se retrag din activitate. Asupra acestor drepturi nu vom insista pentru că problema se cercetează pe larg la dreptul muncii.

În legătură cu drepturile funcționarului se impun două probleme care trebuie cercetate. Prima problemă este legată de drepturile pe care le au funcționarii administrației publice în legătură cu funcția pe care o exercită. Cea de a doua privește drepturile pe care le au acești funcționari în legătură cu profesia lor, realizată în cadrul funcției publice. Le vom cerceta pe rînd.

După cum s-a arătat funcția publică este constituită dintr-o sumă de drepturi și de obligații pe care le are o persoană fizică investită legal cu exercitarea funcției.

Odată ce a fost investit legal cu exercitarea funcției funcționarul public are dreptul la exercitarea funcției sale. În acest sens, trebuie să i se dea ascultare, trebuie să i se înlesnească realizarea funcției sale. Cei cărora se adresează funcția respectivă au obligația să asigure înfăptuirea acestei funcții. Inspectorul financiar numit are dreptul la exercitarea funcției sale, contribuabilii fiind datori să-i dea explicațiile în vederea realizării funcției publice respective, în vederea stabilirii unor impozite. Sau, profesorul numit are dreptul de a exercita funcția sa didactică, elevii sau studenții trebuind să-i acorde sprijinul în acest sens.

Dar dreptul la exercitarea funcției pe care îl au funcționarii publici trebuie privit și în raport cu administrația publică. Asupra acestui aspect vom mai reveni atunci cînd ne vom ocupa de competența emiterii actelor administrative. Acum vom nota că administrația este obligată să asigure exercitarea atribuțiilor stabilite de lege pentru funcționarii publici.

Organele administrației publice trebuie să sprijine, să asigure realizarea atribuțiilor de serviciu pe care le au funcționarii acestor organe. Ori

de cîte ori, funcționarul este împiedicat să- și exercite dreptul său la funcție administrația este obligată să intervină și să asigure realizarea funcției publice. Intreventia administrației, în acest sens, poate fi variată și poate cuprinde mijloace de convingere și de constrîngere în cazuri extreme.

A doua problemă, care se pune în legătură cu drepturile funcționarilor publici, este aceea referitoare la profesia pe care aceștia și-au ales-o. Persoanele care îndeplinesc diferite funcții în administrația publică, făcîndu-și din realizarea acelor funcții o profesie care constituie mijlocul lor de subzistență, au nevoie de consacrarea prin norme juridice, a unor drepturi în legătură cu această profesie a lor. Acestea sînt drepturile pe care funcționarii publici le au în legătură cu profesia lor de funcționari publici.

Să vedem cum se prezintă aceste drepturi pe care le au funcționarii administrației publice cu privire la profesia pe care au ales-o. Într-un viitor statut al funcționarului public aceste drepturi trebuie să fie riguros asigurate prin dispoziții exprese ale legii.

În primul rînd dreptul funcționarilor la profesie este consacrat de normele juridice care prevăd condiția calificării profesionale pentru ocuparea diferitelor funcții în administrația publică. Astfel legea prevede condițiile de studii pentru toate funcțiile din administrația publică care au caracter profesional. Fiecare funcție necesită o anumită pregătire medie sau superioară atestată prin diploma eliberată de școlile sau facultățile care pot să dea calificarea cerută. De asemenea există astfel de prevederi pentru diferitele categorii de funcționari în statute sau reglementări speciale. Așa de pildă pentru cadrele didactice statutul cadrelor didactice prevede condițiile de studii pentru ocuparea diferitelor funcții didactice.

În al doilea rînd, drepturile la profesie pentru funcționarii administrației publice sînt consacrate de acele norme juridice care prevăd continuitatea folosirii acestora în funcțiile pe care le îndeplinesc, creîndu-se condițiile stabilității în funcție pentru cei care lucrează în cadrul unităților administrației publice.

Continuitatea în funcție nu poate avea întotdeauna caracterul unei stabilități absolute. Acest lucru nu este posibil pentru multe categorii de funcționari ai administrației publice, deoarece acești funcționari, în cariera lor, parcurg diferite trepte ierarhice, pe calea promovării. Deci stabilitatea în funcție este relativă și subliniază continuitatea folosirii în cadrul administrației publice, dar și în alte funcții decît cea inițială. Trecerea în altă funcție se poate datora și altor motive, ca de pildă necesitatea rotirii cadrelor pentru prevenirea rutinei administrative sau delegarea și detașarea în interesul serviciului ș.a. De asemenea, trecerea dintr-o funcție în alta se poate face și

din necesitățile pe care le au diferitele organe ale administrației publice, dar și la cererea funcționarilor.

În al treilea rînd drepturile funcționarilor administrației publice la profesie sînt stabilite de acele norme juridice care prevăd posibilitatea promovării lor în funcții superioare în ierarhia existentă în cadrul unităților în care lucrează sau în alte unități, pe baza aportului pe care îl au în activitatea organelor administrației publice, a competenței lor.

În sfîrșit în al patrulea rînd, drepturile la profesie pe care le au funcționarii administrației publice sînt consacrate de acele norme juridice care proteguiesc pe funcționari contra eventualelor abuzuri prevăzînd dreptul acestora de a se plînge organelor competente în cazul desfacerii contractului de muncă putînd formula acțiune în contencios administrativ. De asemenea se pot plînge contra măsurilor cu caracter disciplinar care aduc atingerea carierei lor.

2. Obligațiile funcționarilor

Funcționarii publici, au o serie de îndatoriri privitoare la îndeplinirea sarcinilor de serviciu, la pregătirea profesională, la respectarea disciplinei muncii în calitatea lor de angajați salariați.

Astfel, funcționarii publici au obligația de a respecta programul de lucru și de a folosi integral și cu eficiență timpul de muncă.

De asemenea, funcționarii publici au datoria să-și ridice necontenit calificarea profesioanlă, nivelul de cunoștințe tehnico-științifice și de cultură generală, să urmeze și să absolve cursurile de perfecționare organizate sau recomandate de organele din care fac parte.

În afara acestor obligații pe care le au și ceilalți angajați care formează personalul organelor administrației publice, funcționarilor din administrația publică le revin cîteva obligații care sînt specifice pentru funcția publică în organele administrației publice. Sub acest aspect de asemenea se impune a se acorda o atenție deosebită în reglementarea care va trebui făcută în viitorul statut al funcționarilor publici.

Astfel, sînt obligațiile funcționarilor privitoare la funcția pe care o exercită. Aceste obligații scot în evidență particularitățile funcției publice în administrație.

O primă obligație, din această categorie a obligațiilor funcționarilor privitoare la funcție, este obligația de subordonare. În sistemul organelor administrației publice, există, după cum se știe, o subordonare a organelor inferioare față de cele superioare.

La fel, funcțiile din cadrul diferitelor organe ale administrației publice se subordonează ierarhic. Este necesară această subordonare ierarhică în administrația publică pentru a asigura o unitate de acțiune în diferitele domenii și ramuri de activitate ale administrației publice.

Funcțiile în administrația publică se realizează pe baza și în executarea legii. Aceasta presupune o suită de dispoziții pe care organele superioare le dau celor inferioare și funcțiile superioare celor inferioare. Obligația de subordonare pe care o au funcționarii administrației publice orientează acțiunea acestor funcționari între lege și dispozițiile funcțiilor superioare. Dispozițiile date de funcțiile superioare, pe baza și în executarea legii, arată funcționarilor subordonați cum trebuie să-și îndeplinească funcțiile respective.

Prin obligația de subordonare se realizează autoritatea ierarhică care aparține funcțiilor superioare. Autoritatea ierarhică se realizează în mai multe feluri.

Mai întîi, autoritatea ierarhică are o anumită putere de instrucțiune asupra organelor sau funcțiilor subordonate.

Prin instrucțiunile pe care le emite autoritatea ierarhică se indică condițiile în care trebuie realizate funcțiile de stat subordonate. Aceasta se face prin diferite circulare, note de serviciu, ordine de serviciu, etc.

În sfîrșit, autoritatea ierarhică are putere de control asupra organelor și funcțiilor subordonate. Potrivit acestei atribuții de control, autoritatea ierarhică supraveghează modul în care se realizează funcțiile subordonate și intervine atunci cînd nu se respectă indicațiile care au fost date anulînd sau suspendînd actele pe care le fac funcționarii subordonați.

Funcționarii administrației publice au obligația de subordonare față de autoritatea ierarhică. Problema care se pune este aceea de a ști care sînt limitele acestei subordonări. Desigur, nu este vorba de o subordonare necondiționată a inferiorului față de superior. Obligația de subordonare a funcționarului administrației publice există numai atunci cînd dispoziția primită de la autoritatea ierarhică are caracter legal. Cîtă vreme dispoziția este ilegală, funcționarul nu mai este ținut să o execute. Dificultatea apare însă în practică cu privire la aprecierea pe care o face funcționarul subordonat asupra legalității dispoziției superiorului său. S-ar putea întîmpla ca, ori de cîte ori primește dispoziții de la superior, funcționarul subordonat să socotească aceste dispoziții ilegale și să nu le execute, funcționarul subordonat transformîndu-se, în felul acesta, în judecătorul actelor emise de superiorul său ierarhic. O astfel de situație ar fi inacceptabilă, pentru că ar face imposibilă realizarea autorității ierarhice, care este absolut necesară

acțiunii organelor administrației publice.

De aceea funcționarii trebuie să execute dispozițiile primite, putînd și avînd datoria chiar să refuze executarea acelor ordine care sînt manifest ilegale. Executarea unei dispoziții manifest ilegale nu exonerează de răspundere pe cel care a executat-o, dimpotrivă îl face răspunzător pentru executare.

O a doua obligație privitoare la funcție, pe care o au funcționarii publici este aceea de a păstra secretul de serviciu.

Funcționarul public trebuie să păstreze secretul de serviciu atît în interiorul instituției în care lucrează, cît și în afara acesteia. Este o condiție necesară unei bune realizări a funcției publice. Se impune pentru funcționarii administrației publice să aibe o discreție profesională și în raport cu colegii de serviciu, referitor la chestiunile de serviciu.

Funcționarii administrației publice mai au o serie de obligații în afara serviciului și care sînt la fel de semnificative pentru funcția în administrația publică.

Astfel, funcționarii administrației publice trebuie să aibe o comportare în afara serviciului care să asigure prestigiul funcției. Comportarea funcționarilor în societate trebuie să fie un exemplu pentru ceilalți cetățeni.

În al doilea rînd, funcționarii administrației publice sînt obligați de a nu avea îndeletniciri, în afara serviciului, care să fie contrare funcției pe care o îndeplinesc. Așa de exemplu, nu este îngăduit ca un profesor să organizeze meditații particulare cu elevii sau studenții cu care va da examen. În acest caz, este sigur că funcția de examinator a profesorului nu se va mai realiza cu deplină obiectivitate.

CAPITOLUL III

RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARILOR ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

1. Răspunderea disciplinară.

Funcționarii organelor administrației publice răspund disciplinar pentru abaterile săvîrșite în exercitarea funcției și în afara funcției pe care o dețin dacă abaterea dăunează prestigiului funcției.

Abaterile care atrag răspunderea disciplinară a funcționarilor administrației publice nu sînt prestabilite printr-o listă exhaustivă. Uneori prin acte normative privitoare la statutul diferitelor corpuri de funcționari publici

se prevăd anumite abateri cu caracter disciplinar, dar lista acestora nu este completă pentru că pot interveni și alte abateri de aceeași natură. Ceea ce caracterizează abaterile disciplinare care pot fi imputabile funcționarilor publici este periclitarea disciplinei care trebuie să existe în funcționalitatea normală a serviciilor administrației publice, în săvîrșirea acestor abateri. De aceea autoritatea disciplinară este legată de autoritatea ierarhică, deși exercițiul autorității disciplinare de cele mai multe ori este separată de autoritatea ierarhică. Oricum, în toate cazurile acțiunea disciplinară contra fucționarilor este pornită de autoritatea ierarhică.

Indiferent de cine exercită autoritatea disciplinară, autoritatea ierarhică sau o autoritate disciplinară specială, și de modurile în care se realizează acțiunea disciplinară, vom observa existența următoarelor trei elemente care caracterizează răspunderea disciplinară a funcționarilor administrației publice.

În primul rînd este nevoie ca funcționarul să fi șăvîrșit o greșeală de serviciu sau în afara serviciului care să prejudicieze realizării funcției încredințate funcționarului. Este deci necesară o faptă concretă. Pentru ineficiența profesională generală, funcționarul nu poate fi sancționat disciplinar. În acest caz el dovedește a fi incompatibil cu exercitarea funcției pe care o deține.

În al doilea rînd, acțiunea disciplinară presupune cu necesitate o anumită sancțiune disciplinară care să fie prevăzută în normele juridice care reglementează statutul funcționarului în cauză.

În sfîrșit în al treilea rînd pentru a exista sancțiuni disciplinare trebuie să existe intenția de a pedepsi pe funcționarul vinovat de săvîrșirea unei abateri, disciplinare. Prin acest element se face legătura între comiterea abaterii disciplinare și aplicarea sancțiunii prescrise în normele juridice. În felul acesta vom deosebi situațiile în care intervin anu-mite măsuri care dezavantajează pe funcționar în evoluția carierei sale, dar care nu au caracterul unor sancțiuni disciplinare. Astfel în cazul unei reorganizări a serviciului trecerea funcționarului dintr-o funcție superioară într-una inferioară nu poate fi considerată ca sancțiune disciplinară, deși formal s-ar putea interpreta în acest fel schimbarea situației juridice a funcționarului. Acest lucru este posibil atunci cînd retrogradarea constituie o sancțiune disciplinară.

Regelementarea juridică a răspunderii disciplinare a funcționarilor organelor administrației publice constituie o garanție pentru apărarea acestora în cazul unui eventual abuz din partea autorităților ierarhic superioare funcționarilor administrației publice.

2. Răspunderea contravenţională.

Neîndeplinirea ori îndeplinirea defectuoasă a funcţiilor pot să atragă răspunderea contravenţională a funcţionarilor administraţiei publice.

Într-adevăr, pot fi cazuri în care normele juridice prevăd în mod expres abateri săvîrşite în exercitarea unor funcţii în cadrul organelor administraţiei publice, ca fiind contravenţii, de care se fac vinovaţi funcţionarii însărcinaţi cu exercitarea acestor funcţii.

Abaterile contravenţionale au un grad de pericol social mai mare decît abaterile cu caracter disciplinar. Particularităţile răspunderii contravenţionale vor fi cercetate într-un capitol separat al cursului. Deocamdată, reţinem numai acest aspect al răspunderii pe care o pot avea funcţionarii publici pentru neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a funcţiilor pe care le au.

3. Răspunderea penală.

Neîndeplinirea obligaţiilor de serviciu, ori îndeplinirea defectuoasă a acestora, atunci cînd acestea au un pericol social deosebit, atrag răspunderea penală a funcţionarilor administraţiei publice.

Importanţa realizării în bune condiţiuni a funcţiei publice face necesară ocrotirea acestei realizări prin normele de drept penal.

Astfel, titlul VI din partea specială a codului penal este consacrat infracţiunilor care aduc atingerea activităţii organizaţiilor de stat sau altor activităţi regelementate de lege.

Sînt prevăzute, în acest titlu, infracţiunile de abuz de serviciu contra intereselor persoanelor, abuz în serviciu prin îngrădirea unor drepturi, abuzul în serviciu contra intereselor obşteşti, neglijenţa în serviciu, divulgarea de secrete de stat, luarea de mită, darea de mită, traficul de influenţă, primirea de foloase necuvenite şi altele.

Particularităţile răspunderii penale, precum şi infracţiunile prevăzute de legea penală în legătură cu realizarea funcţiei publice se cercetează pe larg la dreptul penal. În cadrul cursului nostru amintim numai acest spect al **răspunderii juridice** a funcţionarilor publici ca modalitate de asigurare a exercitării funcţiei publice în organele administraţiei publice.

4. Răspunderea civilă.

Exercitarea funcţiilor în cadrul organelor administraţiei publice poate

produce daune materiale și morale persoanelor fizice sau juridice în raport cu care intervine activitatea acestor organe.

Aceasta se poate întîmpla și în cazul exercitării în condiții legale a funcției pu-blice, dar se poate întîmpla și atunci cînd funcția publică a fost îndeplinită defectuos sau nu a fost îndeplinitiă.

În primul caz, producerea unor pagube materiale terților prin exercitarea funcțiilor publice dă dreptul acestora la despăgubiri în condițiile stabilite de lege. Desigur, în acest caz, despăgubirea este suportată de administrația publică, funcționarilor administrației care exercită respectivele funcții neputîndu-li-se imputa prejudiciile produse deoarece ei au îndeplinit funcțiile în modul prescris de lege.

În cel de-al doilea caz însă, cînd funcția este realizată în mod defectuos, sau nu este deloc realizată și prin aceasta se aduc pagube materiale sau morale terților, responsabilitatea civilă trebuie să revină funcționarilor administrației publice, dar și organelor din care ei fac parte și pentru care lucrează.

Care este temeiul acestei responsabilități, cum operează ea și ce limite are? Iată problemele pe care este necesar să le examinăm. Desigur, funcția publică este realizată, după cum s-a spus, de anumite persoane fizice abilitate în acest sens. Realizarea defectuoasă a funcției sau nerealizarea acesteia, atunci cînd produce pagube pentru terți, este firesc să fie imputabilă celor care se fac vinovați de producerea pagubelor, deci funcționarilor.

Dar nu sînt numai ei răspunzători de producerea acestor pagube. Producerea pagubelor este imputabilă și organelor pentru care acești funcționari lucrează.

Organele administrației publice răspund solidar cu funcționarii lor pentru realizarea defectuoasă sau nerealizarea funcției publice, atunci cînd prin aceasta se cauzează prejudicii terților.

Temeiul răspunderii organelor administrației publice pentru pagubele cauzate de funcționarii lor stă în culpa acestor organe de a nu fi ales pe cele mai bune persoane capabile să exercite funcția publică și în culpa de a nu fi supravegheat îndeajuns activitatea acestora, astfel încît realizarea funcției publice să se fi desfășurat normal fără să producă pagubele terților.

Astfel, organele administrației publice, potrivit dispozițiilor art. 100 aliniatul 3 din codul civil, vor răspunde în calitate de comitenți pentru prepușii lor.

Terții păgubiți au posibilitatea de a cere despăgubiri fie de la funcționarii vinovați de producerea pagubei, fie de la organele administrației publice pentru care lucrează respectivii funcționari. Desigur, este con-

venabilă acțiunea de despăgubire împotriva organelor administrației publice, care dispun de mijloacele necesare pentru despăgubirea terților urmînd ca aceste organe să se despăgubească de la funcționarii vinovați pe calea regresului.

Răspunderea funcționarilor administrației publice pentru pagubele cauzate terților prin executarea defectuoasă a funcției este integrală, urmînd să suporte întreaga valoare a pagubelor plătite terților păgubiți de organele pentru care ei lucrează. [1]

Răspunderea organelor administrației publice pentru pagubele cauzate de funcționarii acestor organe este limitată la acele cazuri în care pagubele produse sînt legate de greșelile serviciului respectiv, deci să aibă legătură cu exercitarea funcțiilor respective.[2]

Ca atare, pagubele cauzate de funcționarii administrației publice, datorită unor greșeli detașabile de serviciu, vor putea fi imputate numai funcționarilor, nu și administrației publice.

Astfel, pagubele pe care funcționarii administrației publice le cauzează terților în afara funcției pe care o dețin sînt imputabile în exclusivitate funcționarilor.

De asemeni, anumite greșeli grosiere ale funcționarilor în exercitarea funcțiilor, dar care nu pot fi imputate serviciului dacă vor produce pagube materiale sau morale acestea vor fi cerute numai de la funcționarii vinovați.

Asfel, greșeala intenționată a funcționarului în exercitarea atribuțiilor sale de serviciu, nu poate fi imputabilă serviciului. Așa de exemplu, tergiversarea eliberării unui act cu intenția de a șicana pe solicitant este o greșeală intenționată a funcționarului care nu poate fi imputată serviciului. De asemeni, executarea unui ordin manifest ilegal, care este inexistent din punct de vedere juridic, constituie o greșeală grosieră a funcționarului în exercitarea funcției sale și aceasta nu poate fi imputată serviciului. Ca atare, funcționarul vinovat va fi singur răspunzător de paguba cauzată terților.

---

[1] V. Tarhon - Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative - Ed. Științifică 1967, p. 94.

[2] I. Anghel ș.a. - Răspunderea civilă - Ed. Științifică 1970, p. 170.

CAPITOLUL IV

IMPORTANȚA RELAȚIILOR SOCIALE NEREGLEMENTATE PENTRU OPTIMIZAREA EXERCIȚIULUI FUNCȚIEI PUBLICE

1. Relațiile sociale nereglementate juridic și rolul lor în administrația publică.

După cum am văzut, organele administrației publice sînt colective de oameni, colective constituite pe baza legii și care desfășoară o activitate de executare a legii. Aceste colective constituie mari grupe sociale, care la rîndul lor potrivit compartimentării structurii organizatorice interne a organelor administrației publice, se subdivid în grupe sociale mai mici. Așa de exemplu universitatea ca instituție este formată dintr-un colectiv mare de oameni. În cadrul universității există o structură organizatorică ce cuprinde facultăți, catedre, servicii, biblioteci, ș.a. În cadrul acestor structuri organizatorice, personalul universității se subdivide în grupe sociale sau colective de muncă, mai mari sau mai mici, după dimensiunile structurii organizatorice respective.

Între membri acestor colective de muncă există o diversitate de raporturi sociale. În mare parte aceste raporturi sînt reglementate prin normele juridice, așa cum este firesc în condițiile în care misiunea acestor colective de oameni constă în realizarea unor activități de executare a legii. Exercitînd anumite funcții, în cadrul organelor administrației publice, persoanele care compun colectivele de muncă ale administrației publice au anumite drepturi și obligații în cadrul raporturilor sociale ce se formează cu prilejul activității depuse. Asupra acestor drepturi și obligații am stăruit în paragrafele precedente. În afara acestor aspecte juridice pe care le prezintă raporturile sociale ce se formează în cadrul colectivelor sociale din administrația publică, există și aspecte care nu au o reglementare juridică, dar care au un rol deosebit de important pentru asigurarea eficienței și randamentului optim al administrației publice. Existența unor raporturi sociale între membrii colectivelor sociale din organele administrației publice, întemeiate pe stimă, respect reciproc, pe încredere, constituie factori de ambianță care stimulează activitatea funcționarilor administrației publice în vederea realizării optime a sarcinilor de serviciu.

Dimpotrivă, existența unor relații încordate, afectate de resentimente,

suspiciuni, de neîncredere, de individualism și egoism dăunează profund activității organelor administrației publice.

Asigurarea unor relații normale între oamenii care constituie personalul administrației publice depinde de educația, de gradul de cultură, de nivelul profesional și politic al acestor oameni. Ambianța relațiilor sociale corecte și stimulative pentru funcționarii administrației publice mai depinde și de acțiunile susținute ale organelor de conducere ale administrației publice pe linia promovării valorilor care stimulează activitatea oamenilor care lucrează în administrația publică.

Un rol deosebit în asigurarea relațiilor sociale cu caracter stimulator pentru funcționarii administrației publice îl are asigurarea îndeplinirii funcțiilor pe care le exercită conducătorul în cadrul unei grupe sociale care alcătuiește o structură administrativă, ținîndu-se seama de autoritatea personală a acestuia. Vom observa în această privință dezideratul ca autoritatea personală a conducătorului grupei sociale considerate, să coincidă cu autoritatea sa, bazată pe reglementarea juridică. Armonizarea reglementării juridice cu aspectele nereglementate din raporturile sociale în cadrul grupelor sociale din administrația publică, constituie factori de ambianță cu caracter deosebit de pozitiv pentru eficiența administrației publice.

2. Funcțiile și calitățile conducătorului în grupele sociale din sistemul organelor administrației publice.

În orice grupă socială cu caracter stabil este necesară acțiunea unei persoane care să aibe conducerea grupei. De aceea problema conducătorului sau a șefului unor astfel de grupe sociale în structura administrației publice este foarte importantă pentru asigurarea unei activități raționale și eficiente a organelor administrației publice, care grupează un mare număr de astfel de grupe sociale. De felul în care conducătorul își îndeplinește funcțiile sale și de măsura în care calitățile sale asigură realizarea acestor funcții depinde în mare măsură eficiența administrației publice.

În literatura de specialitate sînt subliniate două importante funcții care revin conducătorului unei grupe sociale ce are de îndeplinit sarcini de natură diferită.[1] În cazul administrației publice sarcina organelor administrației constă în realizarea interesului general prin organizarea executării și executarea legii.

Mai întîi conducătorului grupei îi revine o funcție executivă care privește

---

[1] A. Peretti - L'administration phenomene humaine - Ed. Berger Levrault Paris 1968 p. 147.

determinarea scopurilor și obiectivelor pe care trebuie să le realizeze colectivul, cu precizarea mijloacelor ce trebuie folosite pentru atingerea lor. De asemenea această funcție implică asigurarea ordinei și disciplinei în cadrul grupei și reprezentarea ei în raporturile cu alte grupe.

Cea de a doua funcție este de natură psihologică și subliniază poziția conducătorului față de grupă, sub aspectul autorității, influenței personalității sale față de membri grupei. Din acest punct de vedere conducătorul grupei trebuie să fie un pol, un centru potențial care asigură coeziunea grupei. Conducătorul colectivului de muncă trebuie să transforme energiile membrilor colectivului într-o sursă dinamică pentru realizarea scopurilor și obiectivelor grupei.

Pentru atingerea acestui țel conducătorul trebuie să fie un model și un ideal pentru membrii grupei respective. Pentru a îndeplini aceste funcții în cadrul grupelor sociale sînt necesare o serie de calități. În literatura de specialitate se ia drept criteriu în stabilirea calităților pe care trebuie să le aibe șefii diferitelor grupe, noțiunea de autoritate, de putere sau comandament.[1]

Se consideră că pentru asigurarea autorității șefului în cadrul colectivului, persoana care îndeplinește sarcina respectivă trebuie să posede calități care să depășească mijlociul față de membrii grupei cu privire la: inteligență, instruire profesională, cultură generală, exercițiul responsabilității, activitate și participare socială la realizarea scopurilor și obiectivelor colectivului respectiv.

PARTEA A III-A

ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

După ce am văzut modul de organizare a administrației publice și aspectele principale ale problematicii personalului acesteia, vom cerceta în continuare activitatea organelor administrației publice, urmărind în special acea parte a acțiunii organelor administrației publice care se realizează în regim de drept administrativ.

---

[1] În privința calităților ce trebuie să fie întrunite de un șef sau conducător al unei grupe sociale unii autori au stabilit circa 79 de astfel de calități. Între acestea amintim: vîrsta, talia, greutatea, aspectul exterior, ușurința de a vorbi, inteligența, însușirea cunoștiințelor, judecata, decizia, intuiția, originalitatea, adaptabilitatea, introversiunea, caracterul dominator, inițiativa, încrederea în sine, controlul de sine, popularitatea, prestigiul, ș.a. Vezi în această privință A.Peretti op.cit. p. 149.

Vom cerceta astfel mai întîi decizia administrativă ca specie a deciziei umane, scoțînd la iveală particularitățile actului decizional în activitatea organelor administrației publice și modalitățile de perfecționare a procesului decizional în această administrație.

În continuare vom trece să examinăm caracteristicile actelor administrative, ca acte juridice specifice în care se exteriorizează decizia administrativă. De asemeni vom vedea caracteristicile contractelor administrative și apoi acelea ale operațiunilor administrative prin care se realizează activitatea organelor administrației publice.

În sfîrșit, în partea finală vom cerceta particularitățile juridice ale activității sancționatoare pe care o realizează organele administrației publice, examinînd regimul juridic al contravențiilor, sancțiunea contravențională constituind principala formă a acțiunii sancționatoare a organelor administrației publice.

SECȚIUNEA I-a

DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

CAPITOLUL I

NOTIUNEA DECIZIEI ADMINISTRATIVE.

1. Decizia administrativă specie a deciziei umane.

Decizia administrativă este componenta activității oamenilor care lucrează în organele administrației publice. De aceea putem spune că decizia administrativă este o specie a deciziei umane.

Orice activitate **umană,** ca **totalitate a manifestărilor de** conduită, pe plan **concret sau mintal,** se **realizează pe baza intenției** și a deciziei **subiectelor de a efectua acea activitate.**[1]

Decizia administrativă este o componentă a activității umane, dar este și un element de determinare a activităților umane, în cadrul administrației publice, dar și în afara acesteia. Această subliniere este deosebit de importantă pentru înțelegerea particularităților deciziei administrative ca specie a deciziei umane.

[1] A. Roșca și colaboratorii - Tratat de psihologie generală. Ed. Didactică și pedagică 1966 p.381.

Într-adevăr, decizia administrativă constituie elementul central al activității desfășurată de organele administrației publice în realizarea sarcinilor de conducere și organizare.

Decizia administrativă este rezultatul activității oamenilor care lucrează în administrația publică, este în acest sens o componentă a activității acestor oameni. Decizia administrativă este însă și o determinantă pentru acțiunea oamenilor administrației publice, a funcționarilor acesteia, deoarece activitatea acestora este urmarea deciziei administrative, în cadrul sistemului administrației publice.

Decizia administrativă este însă o determinantă mai ales pentru persoanele care se găsesc în afara sistemului administrației publice și în raport cu care lucrează acest sistem, organizînd executarea și executînd legea cu ajutorul deciziei administrative. Trebuie să remarcăm însă că și în cadrul acestor persoane decizia administrativă nu este numai o determinantă a comportamentului lor, ci și o modalitate de participare la administrația publică ca activitate. Aceasta deoarece în sistemul nostru de administrație publică există multiple forme de participare a cetățenilor la elaborarea deciziei administrative.

Decizia administrativă prezintă o importanță deosebită prin aceea că asigură comportamentului uman o anumită coeziune în cadrul diferitelor colectivități umane în care acționează organele administrației publice, pe baza și în executarea legii.

2. Obiectul deciziei administrative.

Decizia în activitatea oamenilor este determinată de scopurile pe care aceștia le urmăresc și se referă la mijloacele pe care le pot folosi pentru atingerea scopurilor pe care și le propun.

În decizia administrativă scopul urmărit este realizarea politicii statului prin organizarea executării și prin executarea legii. Voința pe care o exprimă decizia administrativă se întemeiază pe lege, este dedusă din lege. Legea exprimînd interesele generale ale cetățenilor din țara noastră, decizia administrativă nu urmărește altceva decît înfăptuirea intereselor generale pe care le prevede legea. Așadar, scopurile urmărite prin decizia administrativă nu aparțin administrației. Acestea sînt valori politice pe care le exprimă legea, organele administrației publice revenindu-le sarcina de a găsi cele mai bune mijloace de organizare a executării și de executare a legii. Dacă scopurile nu aparțin administrației, realizarea lor, realizarea deci a politicii statului, este rațiunea de a fi a administrației publice, a deciziei administrative.

În multe cazuri legea prevede modalitățile de executare. În aceste cazuri acțiunea administrației este de pură executare, deoarece legea stabilește nu numai scopurile ci și mijloacele de executare a legii. În alte cazuri legea nu stabilește în amănunt modalitățile de realizare și lasă organele administrației publice să decidă cu privire la mijloacele de realizare a legii. În cazurile în care voința organelor administrației se manifestă numai în acte de executare, fără a avea posibilitatea de alegere între mijloacele de executare, nu sîntem în fața unui act decizional, ci pur și simplu în fața unui act administrativ de executare. Pentru a exista decizia administrativă trebuie să existe mai multe situații posibile de executare a legii între care organele administrației publice să poată alege.[1]

Alegerea administrației nu se situează niciodată la nivelul scopurilor pe care le urmărește legea ci numai la nivelul modalităților de executare. Aceste modalități relevă oportunitatea deciziei administrative, oportunitate care trebuie să se armonizeze cu legalitatea acestei decizii, să se bizuie pe condiția de legalitate a deciziei administrative.Asupra condițiilor de legalitate ale deciziei administrative vom stărui pe larg atunci cînd vom examina regimul juridic al actelor admninistrative. Acum ne preocupă numai particularitățile deciziei administrative ca element al acțiunii realizate de organele administrației publice. De aceea după ce am examinat noțiunea deciziei administrative, precizînd obiectul acesteia, vom cerceta procesul decizional în sistemul administrației publice.

CAPITOLUL II

PROCESUL DECIZIONAL ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

1. Decizia administrativă, rezultat al procesului decizional.

Decizia administrativă nu este un act unitar, izolat al unei singure persoane. Aceasta ar putea să fie impresia celui care vede un act care emană de la un organ al administrației publice, un minister să zicem, act care poartă semnătura ministrului. Privind numai acest aspect juridic al actului administrativ de instrument al voinței juridice exprimate de administrația publică, nu avem imaginea reală a întregului proces decizional pe care l-a realizat administrația pînă a ajuns la exprimarea voinței juridice în acel act din exemplul dat.

[1] În acest sens vezi H. Busch - La decision - în Traité de science ad-tive op.cit. 432.

Decizia administrativă antrenează activitatea multor oameni, unii care sînt slujitorii administrației, funcționarii acesteia, alții din afara acesteia, care îndeplinesc diferite atribuții în diferite organizații sau care sînt beneficiarii administrației publice.

Decizia administrativă trebuie înțeleasă ca fiind rezultatul unei activități colective și de participare sub diferite forme, prin care se manifestă diferitele acțiuni ale mediului în care se realizează administrația publică. Astfel decizia administrativă se realizează în cadrul unui proces decizional.

2. Etapele procesului decizional.

Prima etapă a procesului decizional este aceea a inițiativei. Ca în orice activitate umană, activitatea organelor administrației publice trebuie să pornească sub forma unei intenții de a realiza ceva. În vederea declanșării unei acțiuni a administrației publice este necesară decizia administrativă. Intenția administrației publice de a întreprinde o anumită acțiune marchează impulsul procesului decizional. Aceasta este etapa inițiativei în procesul decizional. După această fază urmează o etapă complexă de confruntare de păreri, pe care psihologii o numesc "lupta motivelor" și în care au un rol important atît procesele afective cît și cele intelectuale.[1] Aceasta este etapa deliberării. Atît de amplă și complexă este această etapă în procesul decizional al administrației publice, încît ea însăși trebuie privită ca un veritabil proces, care parcurge mai multe etape.

Într-adevăr, deliberarea în cadrul procesului decizional al organelor administrației publice antrenează structuri organizatorice variate, unele din cadrul administrației publice, altele din afara acesteia, unele cu o activitate consultativă, altele cu o participare directă la luarea deciziei administrative. Este firesc să fie așa într-un sistem administrativ care este conceput ca mod de acțiune colectivă, bazat pe o largă și variată participare cu caracter politic, social și tehnic. Fazei deliberării îi urmează luarea deciziei administrative, care este manifestarea unei hotărîri căreia trebuie să se conformeze conduita oamenilor administrației și a celor cărora li se adresează administrația publică, în activitatea de organizare a executării și de executare a legii.

În paragrafele următoare vom cerceta problemele legate de desfășurarea procesului decizional în administrația publică, referindu-ne la inițiativa în acest proces decizional, la modalitățile participării, la particularitățile deliberării și la efectele deciziei administrative, ca rezultat final al procesului decizional.

---

[1] A. Roșca op.cit. p. 397.

Aspectele juridice privitoare la manifestarea de voință cuprinsă în decizia administrativă vor constitui obiectul unei cercetări ample și separate, în cadrul problematicii actelor administrative.

3. Inițiativa deciziei administrative.

Particularitățile obiectului deciziei administrative se reflectă și în modalitățile de inițiativă a deciziei administrative.

Avînd ca obiect realizarea politicii statului, decizia administrativă este de multe ori inițiată de factorii politici.Organele puterii legiuitoare, diferite organizații din sistemul politic sesizează organele administrației publice în vederea inițierii procesului decizional, făcînd astfel să intervină acțiunea organelor administrației publice în vederea soluționării unor probleme care privesc realizarea politicii statului în domeniile în care acționează organele administrației publice.

În cele mai multe cazuri inițiativa deciziei administrative revine organelor administrației publice, care, din informațiile proprii sau pe baza sesizărilor diferitelor organe de stat sau obștești ori ale cetățenilor, găsește că este oportună intervenția lor pentru rezolvarea anumitor probleme din domeniul lor de activitate. Sînt însă cazuri în care organele administrației publice stau în espectativă observînd evoluția anumitor fenomene sociale așteptînd să se contureze mai clar caracterul și importanța lor pentru a putea să intervină pentru soluționarea problemelor care se pun în legătură cu acele fenomene. Adesea însă organele administrației publice așteaptă încuviințarea declanșării acțiunii lor de la organele puterii legiuitoare, care sînt informate cu privire la respectivele probleme, prin mijloace proprii sau chiar de organele administrației publice. Între organele puterii legiuitoare pe de o parte și organele administrației publice trebuie să existe un flux informațional care să permită determinarea acțiunilor atît la nivelul politic de stabilire a valorilor politice, care exprimă interesul general al societății, cît și la acela de realizare a acestor valori, adică la nivelul administrației publice.

4. Participarea la decizia administrativă.

Odată ce a fost inițiată decizia administrativă trebuie asigurată antrenarea la procesul decizional a tuturor factorilor care, într-un fel sau altul pot să contribuie la construcția temeinică a deciziei administrative, în așa fel încît aceasta să se poată realiza cu eficiență.

Participarea complexă la procesul decizional în administrația publică

este, mai întîi de toate, expresia aplicării principiului de bază după care se desfășoară activitățile economice, sociale și politice din țara noastră. Așadar acest principiu trebuie aplicat și este aplicat în procesul decizional al administrației noastre publice.

Participarea la procesul decizional în administrația publică este determinată de natura deciziei administrative. Caracterul politic al obiectului acestei decizii implică participarea factorilor politici la procesul decizional. De asemeni împrejurarea că decizia administrativă este aplicată în cadrul unui mediu social în care și în legătură cu care acționează organele administrației publice, aceasta determină participarea socială la procesul decizional.

Participarea la decizia administrativă este deasemeni determinată de specializarea administrației publice în diferite domenii și ramuri de activitate. Dezvoltarea și complexitatea acțiunii administrației publice, implică și participarea tehnică diferită la procesul decizional.[1] Procesul decizional în administrația publică are, după cum se poate observa din cele arătate mai sus, un caracter colectiv și presupune participarea de natură politică, socială și tehnică. Numai o astfel de participare poate asigura cunoașterea exactă a diferitelor aspecte a domeniului în care urmează să fie luată decizia administrativă. Gradul participării și profunzimea acesteia asigură eficiența deciziei administrative.[2] Participarea din această cauză este unul din cele mai importante elemente cu ajutorul cărora se poate obține perfecționarea procesului decizional în administrația publică. Formele de participare depind și de natura domeniului în care acționează administrația publică. Astfel formele de participare în domeniul administrației economice sînt diferite față de cele care se practică în administrația din domeniul învățămîntului și culturii, sau față de cele care se folosesc în domeniul apărării ordinii publice. De acest aspect trebuie să se țină seamă pentru că de aceasta poate depinde de asemeni eficiența acțiunii administrației publice. Prezentarea diferitelor forme de participare la procesul decizional în administrația publică este de natură, credem noi, să înlesnească utilitatea și necesitatea acestor forme de participare precum și nevoia de diferențiere a utilizării lor în diferitele ramuri și domenii ale administrației publice.

5. Participarea politică la decizia administrativă.

Necesitatea acestei participări este determinată de natura politică a

---

[1] G. Braibant - Administration et participation - Revue Internationale de science administrative nr. 1 -2/1978 p. 162.

[2] J. Chevalier, D. Loschak - Science ad-tive op.cit. vol. I p. 107.

obiectului deciziei administrative, de misiunea administrației publice de a înfăptui politica statului.

Participarea politică la decizia administrativă exprimă legăturile care există între sistemul administrației publice și sistemul politic. Acțiunile pe care le pun în mișcare cele mai importante decizii administrative implică de multe ori participarea oamenilor politici care fac parte din organele care alcătuiesc sistemul politic. În primul rînd trebuie luată în considerare puterea de stat raportîndu-ne la puterea legiuitoare și la cea executivă care vizează în mod direct decizia administrativă. Participarea politică la decizia administrativă pune în lumină necesitatea cooperării între puterea legiuitoare și cea executivă pentru realizarea interesului general al societății. Astfel deputații care alcătuiesc parlamentul prin grupările parlamentare sau comisiile parlamentare participă la decizia administrativă în diferite feluri, propunînd-o sau solicitînd-o.

În ceea ce privește puterea executivă cea mai semnificativă participare politică este activitatea decizională a miniștrilor și celorlalți demnitari care conduc organele centrale ale administrației politice.

Participarea la decizia administrativă a acestor oameni politici asigură realizarea politicii statului în diferitele domenii de activitate ale administrației publice. Participarea politică la decizia administrativă se realizează în administrația locală prin organele alese de către colectivitățile locale.

6. Participarea socială la decizia administrativă.

Această formă de participare este strîns legată de participarea politică și derivă din caracterul democratic al statului. În această formă de participare ceea ce este specific este implicarea în procesul decizional a acelor categorii de cetățeni cărora li se adresează decizia administrativă care va fi luată.

Astfel în multe cazuri organele administrației publice antrenează în procesul decizional organizații cetățenești sau grupe de cetățeni care sînt interesați în legătură cu decizia ce va fi luată. Această antrenare are mai ales caracterul unei consultări. Această consultare are un dublu rol. Mai întîi ea înlesnește administrației cunoașterea opiniei cetățenilor cărora urmează să fie aplicată decizia care va fi luată. Tehnicitatea administrației este completată în mod util cu viziunea socială pe care o oferă administrației cei interesați.[1] În al doilea rînd o astfel de consultare creează condiții excelente de executare pentru decizia administrativă, deoarece se formează un adevărat

[1] Ch. Debasch - op.cit. p. 144.

consens între administrație și cetățeni cu privire la comportamentul cerut acestora și la a cărei determinare au participat ei înșiși.

7. Participarea tehnică la procesul decizional.

Cunoașterea particularităților domeniului în care se ia decizia administrativă este o necesitate a procesului decizional în administrația publică. Această cunoaștere a particularităților domeniului în care urmează să fie luată decizia relevă tehnicitatea deciziei administrative și reclamă participarea specialiștilor la procesul decizional al administrației publice. În această cunoaștere și la această formă de participare se referă și cunoașterea social - economică multilaterală care precede operația de alegere a obiectivelor și care trebuie să aibe în vedere aspirațiile celor afectați de acțiunile proiectate.

Participarea tehnică la decizia administrativă implică participarea la procesul decizional a tuturor funcționarilor și compartimentelor care relevă tehnicitatea domeniului în care se decide.[1]

De asemeni este necesară participarea specialiștilor în materie din instituțiile specializate, din învățămîntul de specialitate, din cercetarea științifică. Participarea tehnică la decizia administrativă poate avea caracter consultativ dar poate să fie cuprinsă în organele deliberative și chiar în cele care iau decizia administrativă propriu-zisă.

8. Deliberarea în procesul decizional.

Termenul deliberare vine de la cuvîntul latin deliberatio care înseamnă cercetarea și discutarea unei problme și luarea unei hotărîri cu privire la acestă problemă.

Decizia este o hotărîre care se ia în urma confruntării dintre diferite motive sub forma unei deliberări a subiectului care decide cu privire la un anumit comportament pe care îl va urma. În procesul mintal al luării deciziei, deliberarea subiectului care decide nu se separă de decizia ca manifestare de voință. Momentul deciziei este legat de deliberare, care implică confruntarea motivelor care duc la o anumită hotărîre, la o anumită decizie.[2]

În procesul decizional al administrației publice deliberarea prezintă particularități importante. Astfel deliberarea poate fi privită ca o operație mintală pe care o fac funcționarii administrației publice, atunci cînd au de luat

---

[1] J.Chevalier, D. Loschak - op.cit. p. 107.

[2] A. Roșca op.cit. p. 397.

o anumită decizie, pe baza unei motivări care implică atît aspecte afective cît și intelectuale. Acest moment al procesului decizional, în acțiunea oamenilor administrației publice, este supus unor determinări de ordin politic, ideologic, social, moral, juridic. Un rol deosebit de important are în această privință pregătirea profesională, gradul de cultură al oamenilor care iau deciziile administrative, în confruntarea lor cu motivele care preced și determină deciziile pe care aceștia le vor lua. Acesta este un aspect deosebit de important pentru asigurarea unor decizii eficiente în vederea îndeplinirii sarcinilor administrației publice. Acesta este însă aspectul deliberării în procesul decizional din administrația publică, care relevă importanța calității umane, politice, sociale, tehnice și de cultură generală a oamenilor administrației publice, pentru îndeplinirea sarcinilor care revin acestei administrații în sistemul social global și în sistemul politic.Un alt aspect deosebit de important al deliberării în procesul decizional din administrația publică privește acțiunea organizată a administrației publice în legătură cu deliberarea. În această privință vom observa că există o multitudine de forme organizatorice și de activități prin care se realizează deliberarea în administrația publică. De aceea se poate vorbi de un întreg proces al deliberării, în cadrul procesului decizional din administrația publică.

9. Etapele deliberării.

Deliberarea în procesul decizional al administrației publice cuprinde mai multe componente care constituie totodată etape ale procesului deliberării.

Astfel, o primă componentă și etapă a deliberării o constituie acele activități care privesc cercetarea problemelor care cad în sarcina administrației publice. Cea de a doua componentă și etapă a deliberării vizează discutarea problemelor arătate mai sus. În sfîrșit, cea de a treia componentă și etapă privește manifestarea de voință, hotărîrea de rezolvare a menționatelor probleme, decizia administrativă deci.

Faza de cercetare în procesul de deliberare cuprinde o vastă activitate de documentare pentru culegerea și prelucrarea informațiilor în legătură cu problemele ce trebuie rezolvate de administrația publică. De asemenea această fază cuprinde activitățile de consultare a tuturor factorilor care au implicație în acțiunea administrației publice și care apar în relație cu activitatea pe care urmează să o realizeze administrația publică.

Activitățile mai sus arătate se realizează în cadrul unor structuri organizatorice ale administrației publice, care de cele mai multe ori nu fac

parte din structura organului care ia decizia. Activitățile respective, realizate cu concursul diferitrelor structuri organizatorice ale administrației publice formează materialul pregătitor pentru luarea deciziei.

Informațiile culese prin documentarea administrativă și prin consultările întreprinse, trebuie supuse unei analize sistematice care să poată duce la construcția unei decizii capabile să rezolve problemele cu care este sesizată administrația publică.[1]

În analiza informațiilor culese logica are mare valoare, aplicarea corectă a acesteia fiind de natură a duce la rezolvarea corectă a problemelor care se pun. În acest scop, procedîndu-se la analiza informațiilor trebuie înlăturat tot ceea ce este obscur și neclar. De asemnea trebuie să se stabilească relațiile cauzale dintre elementele care compun problemele analizate, făcîndu-se deosebirea dintre cauze și efecte.[2]

În analiza informațiilor un rol deosebit de important îl pot avea calculul matematic și tehnicile moderne de stocare și prelucrare a informațiilor.[3]

În legătură cu formularea diferitelor variante de soluționare a problemei care face obiectul deciziei administrative, se pune problema de a ști dacă în domeniul deciziei administrative este posibilă modelarea. Modelul este o schemă simbolică, simplificată și aproximativă, formulat sau nu în limbaj matematic și destinat explicării desfășurării unei acțiuni umane.[4]

Desigur, pentru a construi astfel de modele în cadrul procesului decizional al administrației publice este necesară înlătuararea oricăror parametri imprevizibili în comportamentul uman și în acela al colectivităților sociale în care acționează administrația publică.

În domeniul vieții sociale există un număr mai mare de parametri imprevizibili decît în procesele naturale ceea ce împietează asupra modelării deciziei administrative, condiționînd această modelare de cunoașterea acțiunilor reciproce multiple, care au loc în domeniul social și politic.

[1] H. Charnier - La documentation ad-tive în Traité de science ad-tive op.cit. p.616-618; Ch.Debasch - Science ad-tive - op.cit. p.107-114; J.Chevalier, D.Loschak - Traite de science ad-tive op.cit. vol. I.,p.563 și urm.;H.Busch - La decision - în Traite de science ad-tive op.cit.434.

[2] K.Stefanic, Almayer - Tehnique de la decision et son elaboration Ed.Eyroles Paris 1966 p.78.

[3] G.Braibant- Perspectives et problemes du development de l'informatique dans l'ad-tion publique au cours de la prochaine decennie - în Revue internationale de sciences ad-tive nr.3/1971 p.203 și urm.; Gh.Părăușanu Perfecționarea organelor ad-ției de stat prin introducerea metodelor de prelucrare automată a datelor.- Rev.rom.dr.nr.10/1972 p.54 și urm.; La recherche operationnelle element de la theorie de la decision, în Traité de science ad-tive Ed.Mouton 1966 op.cit.p.472 și urm.

[4] M.Silețchi, L.Curta - Modelarea matematică a proceselor sociale - Ed.Academiei 1972 p.52.

De aceea considerăm că modelarea deciziei administrative reprezintă o posibilitate de viitor, condiționată de cunoașterea tuturor acțiunilor reciproce care operează în domeniul social și politic.

În procesul deliberării, după stringerea informațiilor, analiza lor și formularea diferitelor variante pentru decizia ce urmează să fie luată, intervine o etapă extrem de importantă și anume etapa discutării soluțiilor ce se impun pentru rezolvarea problemelor cu care a fost sesizată sau s-a sesizat administrația publică. Este așa de importantă și semnificativă această etapă în procesul deliberării încît în mod curent prin deliberare se înțelege o activitate de dezbatere, de discutare a unor probleme, cu privire la care urmează să fie luată o decizie.[1]

Importanța acestei etape în procesul deliberării decurge din partricularitățile modelului participativ al administrației publice moderne, model care presupune discutarea cu participarea factorilor politici, sociali și tehnici la soluționarea problemelor de competența administrației publice, în cadrul celor mai variate forme organizatorice ale acestei administrații.

Uneori discuția problemelor se face în cadrul unor forme organizatorice în care se fac numai propuneri cu privire la soluționarea problemelor. Alteori discuția problemelor și a variantelor de soluționare a acestora se face în cadrul unor forme organizatorice care au competența de a adopta hotărîri ce reprezintă decizii ale administrației publice și care au efecte cu privire la comportamentul oamenilor din cadrul administrației și din afara acesteia.

Discuțiile cu privire la construcția deciziei administrative pot avea loc sub forma unor dezbateri în contradictoriu, cu argumente pro și contra susținute de participanții la deliberare. După această dispută se trage o anumită concluzie cu ajutorul votului participanților. Aceasta este opțiunea corpului deliberant pentru o anumită soluționare a problemei date. Este însăși decizia administrativă.

Discuția se poate purta însă și sub forma formulării unor soluții pentru rezolvarea problemelor, puse în dezbatere, fără ca aceste soluții să fie discutate în contradictoriu. Adoptarea soluțiilor respective sub forma unor decizii se face prin manifestarea de voință a corpului deliberant, fie sub forma votului, fie sub forma acceptării în urma propunerii unuia sau unora dintre participanții la dezbatere.

În faza dezbaterilor, eficiența deliberării depinde de baza informațională pe care o oferă documentarea și consultarea,prealabilă discuțiilor.

---

[1] H. Busch op.cit. p. 433.

Eficiența depinde însă și de sistematizarea dezbaterii prin instituirea unei proceduri după care urmează să fie purtate discuțiile și să fie adoptate hotărîrile. În acest fel dezbaterile vor fi conduse în mod rațional spre adoptarea unor soluții care să poată rezolva problemele puse în discuție. Eficiența dezbaterilor mai depinde și de preciziunea noțiunilor folosite și de claritatea limbajului cu care sînt puse și discutate problemele. Confuzia noțiunilor, eterogenitatea limbajului și ezoterismul acestuia sînt elemente care duc la adoptarea unor soluții neraționale.

În sfîrșit ultima fază a deliberării o constituie manifestarea de voință, hotărîrea prin care urmează să fie soluționată problema pusă în discuție. Aceasta este decizia administrativă prin care se exprimă o voință cu caracter juridic, voință ce se întemeiază pe lege și constituie o modalitate de a organiza punerea în executare a legii. Această manifestare de voință juridică antrenează o serie de consecințe extrem de importante cu privire la comportamentul oamenilor din cadrul administrației publice și a celor din afara acesteia, cu privire la realizarea politicii statului.

10. Efectele deciziei administrative.

Manifestarea de voință juridică pe care o cuprinde decizia administrativă dă o deosebită forță în declanșarea diferitelor acțiuni în desfășurarea comportamentului uman. Astfel, emiterea deciziei administrative pune în lucru un mare număr de oameni care lucrează în cadrul administrației publice și cărora le revine sarcina de a pune în executare decizia luată. Realizarea scopului pe care îl are decizia administrativă depinde desigur de felul în care a fost concepută decizia, dar mai depinde în foarte mare măsură și de felul în care este pusă în executare. În această privință se manifestă una din principalele cerințe ale conducerii științifice și anume deplina unitate între gîndire și acțiune, dintre decizie și executarea acesteia. Calitatea oamenilor care pun în executare decizia administrativă, pregătirea profesională, calitățile lor personale care le definesc caracterul, experiența pe care o au, iată factorii care condiționează buna executare a deciziei administrative.

Efecte importante produce decizia administrativă asupra celor cărora se adresează decizia administrativă, oamenii care se situează în afara sistemului administrației publice și pentru al căror comportament este destinată decizia administrativă, permițîndu-le să facă ceva, cerîndu-le să facă sau să dea ceva sau interzicîndu-le ceva. În felul acesta sînt puse în lucru energiile umane, sînt stabilite și determinate comportamentele umane în realizarea



politicii statului. Dacă decizia este bine elaborată și fundamentată, cu respectarea condițiilor de participare arătate, aplicarea ei va fi cu siguranță un succes al administrației.

Aplicarea deciziei administrative produce anumite efecte indirect asupra forurilor politice, care au elaborat valorile pe care le pun în executare organele administrației publice prin decizia adoptată.

În confruntarea cu viața socială este verificată justețea acestor valori și de asemeni este probată valoarea administrației care acționează sau eventual defecțiunile în organizare și în funcționare a administrației publice.

Ceea ce este deosebit de important atunci cînd cercetăm efectele pe care le produc deciziile administrative este posibilitatea folosirii forței coercitive a statului pentru punerea lor în executare. Efectele juridice pe care le poate degaja decizia administrativă, precum și întreg regimul juridic care se referă la modalitățile de emitere, de aplicare și de desființare a acestei decizii va fi examinat în legătură cu particularitățile actelor administrative.

Asupra acestor particularități juridice se concentrează cercetarea noastră în secțiunile următoare.

SECȚIUNEA A II-A.

ACTELE ADMINISTRATIVE.

Examinată din punct de vedere juridic, activitatea organelor administrației publice ni se prezintă în diferite forme concrete care pot fi calificate ca acte juridice, ca operațiuni administrative și ca simple fapte materiale.

Varietatea sarcinilor pe care le îndeplinesc organele administrației publice determină folosirea unor tipuri diferite de acte juridice. Astfel sînt folosite acte juridice care sînt supuse dreptului civil dar și acte juridice specifice supuse unui regim juridic specific pe care îl denumim regim juridic administrativ și care face parte din dreptul public. În această categorie intră actele administrative și contractele administrative pe care le vom studia în cadrul cursului nostru.

În afara acestor acte juridice organele administrației publice în activitatea lor de organizare a executării legii mai folosesc și operațiunile administrative care au și ele o anumită semnificație juridică ce trebuie cercetată. În ceea ce privește faptele materiale acestea neintrînd în sfera juridicului decît în măsura incidenței normelor de drept le vom menționa

pentru a fi reținute ca atare.

În cadrul activității organelor administrației publicve vom cerceta regimul juridic aplicabil contravenţiilor deoarece în mare măsură sancțiunea contravențională este aplicată de organele administrației publice.

CAPITOLUL I

NOȚIUNEA ACTULUI ADMINISTRATIV.

1. Terminologia folosită pentru desemnarea actelor administrative.

În activitatea practică se folosesc diferiți termeni pentru desemnarea acestui tip de act juridic pe care îl denumim act administrativ.

Astfel se folosește termenul de decizie, ordin, instrucțiune, hotărîre, regulament, dispoziție, autorizație, permis ș.a.

În literatura juridică, pe lîngă termenul de act administrativ, se folosește și termenul de act de drept administrativ.[1] Acest termen în mod judicios scoate în evidență caracteristica acestui tip de act, juridic, regimul juridice îi este aplicabil, regimul juridic administrativ. Într-adevăr este un act juridic, căruia îi sînt aplicabile regulile dreptului administrativ.

Socotim însă că termenul de act administrativ este cel care trebuie să fie folosit din următoarele două principale argumente.

În primul rînd, actele normative de bază folosesc termenul de act administrativ.

Legea 29 din 8 nov. 1990, lege care constituie actul normativ de bază în ceea ce privește regimul juridic aplicabil acestui tip de act juridic, folosește termenul de act administrativ.

În al doilea rînd, pe lîngă argumentele de text arătate mai sus, termenul de act administrativ este preferabil datorită folosirii îndelungate în literatura juridică și în practica juridică.

După prezentarea acestei chestiuni privitoare la terminologia actului administrativ, să vedem acum care sînt acele trăsături caracteristice ale actului administrativ, pe baza cărora se poate defini acest act.

---

[1] Tudor Drăganu - Actele de drept administrativ - Ed. Şt.1959; Vl.Rusu - Principalele trăsături juridice ale actelor de drept administrativ. Revista Rom.de Drept nr.5/1967;Ilie Iovănaș op.cit. p. 210.

2. Actul administrativ este un act juridic.

În primul rînd, pentru a caracteriza actul administrativ trebuie să arătăm că acesta este un act juridic.[1]

Această caracteristică distinge actul administrativ de operațiunea materială și de operațiunea administrativă.

Într-adevăr, actul administrativ prin el însuși antrenează producerea unor efecte juridice, făcînd să ia naștere, să se modifice sau să se stingă drepturi și obligații. Așa, de exemplu, decizia unei primării poate să stabilească anumite drepturi și obligații pentru cetățenii care locuiesc în unitatea teritorială administrativă în care se exercită competența acestei primării.

Spre deosebire de actul administrativ, operațiunea administrativă sau operațiunea materială nu produce efecte juridice prin ea însăși. Dacă se modifică o situație juridică, datorită acestor operațiuni, acest lucru are loc numai pentru că respectivele operațiuni sînt o condiție a aplicării unor norme juridice. Așa, de exemplu, alcătuirea unui dosar cu referate în vederea emiterii unui act administrativ constituie o operație administrativă. Sau, ținerea unei lecții de către un profesor este o operațiune materială. Tot așa, executarea unei operațiuni chirurgicale pe care o face un medic într-o instituție spitalicească care aparține administrației publice.

Ei bine, toate acestea pot antrena efecte juridice numai în măsura în care normele juridice prevăd acest lucru. Bunăoară, norma juridică trebuie să prevadă că după alcătuirea dosarului cu referate, un anumit organ al administrației publice să se pronunțe asupra acestor referate. Sau, după efectuarea unei operații chirurgicale să se instituie spitalizarea celui operat.

În al doilea rînd, în cazul actului administrativ, care antrenează efectele juridice prin el însuși, atunci cînd nu sînt respectate condițiile de legalitate, sancțiunea este nulitatea actului rspectiv. La operațiunile administrative și materiale nu poate interveni o astfel de sancțiune. În aceste cazuri, singura sancțiune compatibilă cu natura acestor operațiuni este, după cum s-a văzut, responsabilitatea, sub diferitele ei aspecte, a funcționarilor care au efectuat respectivele operațiuni.

Așadar, actul administrativ este un act juridic, făcut în intenția de a produce efecte juridice, de a determina o situație juridică nouă prin nașterea, stingerea, ori modificarea unor drepturi și obligații.

---

[1] C. Rarincescu - Contenciosul administrativ român - Ed.Universală Buc.,1936 p.143 și urm.

Prin actul administrativ iau naștere drepturi noi, se stabilesc obligații noi sau se sting cele vechi, dar pot fi refuzate pretenții juridice, pe care le formulează persoanele fizice sau juridice în fața organelor administrației publice. Refuzul nejustificat de a rezolva o pretenție privitoare la un drept recunoscut de lege, sau trecerea organelor administrației publice la formularea unor astfel de pretenții juridice au deasemenea valoarea de acte administrative. Caracterul de act administrativ pe care îl are refuzul manifest sau tacit de satisfacere a pretenției juridice formulate de o persoană fizică sau juridică în fața autorităților administrative decurge din interpretarea dinamică a principiului legalității care generează activitatea organelor administrației publice. Potrivit acestui principiu organele administrației publice au dreptul de a acționa pe baza și în executarea legii dar au și obligația de a o face în condițiile prescrise de lege. Inacțiunea lor este socotită act administrativ ilegal.

3. Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică.

Am văzut că actul administrativ este un act juridic.

Problema care se pune este aceea de a ști în ce constă particularitatea acestei forme de manifestare a voinței juridice.

Ceea ce caracterizează manifestarea de voință juridică în cazul actului administrativ este unilateralitatea manifestării acestei voințe.

În legătură cu acest caracter al actului administrativ, se pun mai multe probleme care se cer a fi lămurite pentru înțelegerea unilateralității manifestării de voință juridică în cazul actului administrativ.

Astfel, sînt destul de numeroase cazurile în care la emiterea actului administrativ participă mai multe persoane, pentru că organul care emite actul este un organ colegial.

Fiind vorba de mai multe persoane, s-ar presupune că sîntem în fața unui acord de voință în vederea emiterii actului administrativ.

De asemenea, este cazul în care la emiterea actului administrativ participă mai multe organe ale administrației publice sau, alături de organele administrației publice, participă și organizații particulare. Așa, de exemplu, emiterea unui act administrativ de către un minister se face cu acordul altor ministere și al unor organizații particulare. Problema care se pune în legătură cu situațiile mai sus arătate, este aceea de a ști dacă nu cumva sîntem în fața unui acord de voință întocmai ca în cazurile contractelor.

În cazurile arătate, avem de-a face tot cu o manifestare unilaterală de

voință juridică, pentru că, deși la emiterea actului participă mai multe organe sau mai multe persoane, avem o singură voință juridică.

Actul este unilateral nu pentru că este opera unei singure persoane ori a unui singur organ, ci pentru că el degajă o singură voință juridică, care provine de la un organ al administrației publice. Acest act creează o situație juridică nouă pentru persoana care n-a concurat la emiterea actului. Cu alte cuvinte, drepturile și obligațiile care vor lua naștere din manifestarea de voință juridică nu au la bază acordul de voință al părților, ca în cazul contractului, ci reprezintă efectele unei singure voințe juridice care provine de la administrația publică.

Există cazuri în care emiterea unor acte administrative presupune o manifestare de voință din partea unei persoane care are interes în emiterea actelor respective.

Astfel emiterea unor acte administrative se face numai la cerere prealabilă. Așa, bunăoară, emiterea unui permis de conducere auto sau o autorizație de construcție ori de înstrăinare a unui imobil necesită, în prealabil, cererea celor care doresc să aibă un anumit drept de a conduce autovehicule pe drumurile publice, de a construi, sau de a vinde un imobil.

Problema care se pune, în aceste cazuri, este aceea de a ști dacă, în cazul unor cereri prealabile, nu sîntem în fața unui consimțămînt, în sensul actului contractual.

Aceeași chestiune se pune, atunci, cînd actul administrativ se emite numai dacă persoana căreia se adresează este de acord.

Așa de exemplu, numirea unei persoane într-o funcție publică, presupune acordul prealabil al respectivei persoane.

În toate aceste cazuri, nu se poate vorbi de consimțămînt în sensul elementului actului contractual. Cererea prealabilă, acordul sau acceptarea reprezintă numai condiții cerute de normele juridice pentru ca actul administrativ să fie legal. Manifestarea de voință juridică este și în aceste cazuri unilaterală. Ea provine numai de la emitentul actului administrativ, iar drepturile și obligațiile ce se formează sînt efectele acestei voințe juridice.

4. Voința juridică unilaterală provine în principal de la organe ale administrației publice.

Ceea ce mai caracterizează actul administrativ este sorgintea sa, calitatea organului care emite un astfel de act.

Într-adevăr, voința juridică unilaterală, după cum s-a putut vedea deja din cele arătate mai sus, provine în principal de la organele administrației

publice.

Prin această manifestare de voință juridică, se realizează autoritatea statală, făcînd să se modifice ordinea juridică, creindu-se situații juridice noi. Aceasta se face însă pe baza și în executarea legii.

Așadar, se poate spune că obiectul actului administrativ constă în executarea legii. Executarea legii este de esența administrației publice și actul administrativ constituie o modalitate, un mijloc de executare a legii. Autoritatea administrației publice, întemeiată pe puterea pe care i-o conferă legea, justifică manifestarea unilaterală a voinței juridice prin care se creează noi situații juridice. Desigur, acesta nu este un privilegiu al administrației publice, ci este o competență bazată pe prevederile legii.Intervenția voinței juridice unilaterale a organelor administrației publice are loc pe baza și în executarea legii.

Problema care se pune este aceea de a ști, dacă alte organe ale statului, care acționează pe baza și în executarea legii, fac acte administrative. Aceeași chestiune și în legătură cu diferite organizații particulare cărora legea le încredințează o astfel de activitate privitoare la organizarea executării legii. Răspunsul este pozitiv dacă ne vom referi la regimul juridic specific aplicabil actelor administrative, regim juridic care formează o altă trăsătură caracteristică a actelor administrative la care ne vom referi mai jos.

5. Voința juridică unilaterală este supusă unui regim juridic specific.

Manifestarea unilaterală de voință juridică pe care o cuprinde actul administrativ este supusă unui regim juridic special și specific pe care îl denumim regim juridic administrativ. Regimul juridic administrativ cuprinde o serie de reguli juridice de formă și de fond care reglementează emiterea actelor administrative, condițiile lor de valabilitate, controlul acestor acte și sancțiunile la care sînt supuse ele.

Trebuie subliniat că un act este administrativ nu din natura lucrurilor, ci din faptul că acest act constă într-o modalitate de executare a legii, potrivit cu voința legiuitorului. Deci legiuitorul este acela care-i fixează regimul juridic aplicabil. Regimul juridic aplicabil actelor administrative este în mare măsură cuprins de dispozițiile legii 29 din 8 noiembrie 1990 privitoare la contenciosul administrativ. Desigur sînt și alte dispoziții legale care întregesc regimul juridic al actelor administrative, legea contenciosului administrativ cuprinde însă dispoziții care se referă la toate actele administrative chiar dacă unele dintre acestea nu pot fi atacate cu acțiune în contencios administrativ.Potrivit

acestei legi acte administrative pot face nu numai organele administrației publice ci și alte organe ale statului și chiar și organizații particulare atunci cînd realizează o activitate de organizare a executării și de executare a legii. Asupra acestor chestiuni vom mai reveni atunci cînd vom cerceta contenciosul administrativ.

Cu privire la particularitățile regimului juridic administrativ în paragrafele care urmează vom arăta particularitățile acestui regim juridic urmărind emiterea, aplicarea și desființarea actelor administrative.

Ținînd seama de trăsăturile esențiale ale actului administrativ așa cum au fost ele prezentate mai sus putem defini actul administrativ în felul următor;

Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică, pe baza și în executarea legii a unei autorități administrative, prin care se formează o situație juridică nouă sau se refuză o pretenție juridică referitoare la un drept recunoscut de lege, voință juridică care este supusă regimului juridic administrativ.

6. Comparație între actul administrativ și celelalte acte juridice.

a. Actul administrativ și contractul.

Deosebirea fundamentală dintre actul administrativ și contract a fost deja arătată. Actul administrativ constă într-o manifestare unilaterală de voință juridică întemeiată pe organizarea executării legii. Contractul este acordul a două sau mai multe voințe în scopul producerii efectelor juridice, de a crea, a transmite sau stinge drepturi și obligații.

Deosebirile se manifestă și în regimul juridic aplicabil celor două categorii de acte juridice. Contractele sînt supuse regimului dreptului privat, actele administrative regimului juridic de drept public în care se încadrează regimul juridic administrativ. Actul administrativ comportă reguli juridice speciale privitoare la emitere, aplicare și control pe calea jurisdicțională, deosebite de cele aplicabile contractelor.

Deosebiri vom vedea că există între actul administrativ și contractul administrativ, care este un tip de contract special pe care-l pot încheia numai organele administrației publice.

b. Actul administrativ și legea.

Legea ca și actul administrativ sînt acte juridice unilaterale întemeiate pe puterea publică. Forța juridică a legii este deosebită de aceea a actelor

administrative. De asemenea și regimul juridic aplicabil celor două categorii de acte este deosebit.

Autoritatea legii se întemeiază pe suveranitatea statului, pe cînd autoritatea actului administrativ derivă din lege. Emiterea și aplicarea actelor administrative se întemeiază pe organizarea executării legii. De aceea actul administrativ totdeauna se subordonează dispozițiilor legii. Aceasta justifică multiplele forme de control la care sînt supuse actele administrative pentru asigurarea legalității lor.

c. Actul administrativ și hotărîrea judecătorească.

Hotărîrea judecătorească este de asemenea un act juridic unilateral întemeiat pe lege, dar deosebit esențial de actul administrativ.

Mai întîi din punct de vedere formal, hotărîrea judecătorească este actul juridic prin care se realizează puterea judecătorească. Actul administrativ este actul juridic prin care se realizează puterea executivă, care organizează executarea legii.

Deosebirile între cele două categorii de acte juridice sînt și de natură, precum și de regim juridic aplicabil. Astfel prin actul administrativ este organizată executarea legii, pe cînd hotărîrea judecătorească intervine pentru a sancționa încălcarea legii, soluționînd un litigiu juridic. În ceea ce privește regimul juridic aplicabil celor două categorii de acte, acesta este complet diferit, după cum se va putea vedea din explicațiile care se vor da în cadrul cursului nostru.

7. Clasificarea actelor administrative.

Clasificarea actelor administrative după efectele juridice pe care le produc ne prilejuiește sublinierea particularităților acestor acte juridice, ceea ce ajută la precizarea noțiunii actului administrativ și a regimului juridic aplicabil diferitelor tipuri și categorii de acte administrative.

Acest criteriu de clasificare a actelor administrative după efectele pe care le produc ne dă posibilitatea să distingem mai multe tipuri de acte administrative și în cadrul unora dintre aceste tipuri, diferite categorii de acte administrative, în raport cu care se nuanțează regimul juridic administrativ, căpătînd aspecte de notabilă particularitate.

Astfel dacă vom cerceta efectele juridice ale actelor administrative asupra subiectelor cărora le sînt aplicabile vom constata că unele dintre aceste acte produc efecte asupra unor persoane determinate, altele produc

efecte juridice asupra unor categorii nedeterminate de persoane. Potrivit acestui criteriu vom distinge două tipuri de acte administrative, acte administrative individuale și acte administrative normative. Regimul juridic, aplicabil actelor administrative capătă, în multe din elementele care constituie structura acestui regim juridic, efecte speciale distincte. Așa de pildă, nu toate organele administrației publice au competența de a emite acte normative, în schimb toate pot face acte administrative individuale. Apoi numai actele administrative individuale pot fi contestate în justiție pe calea acțiunii, actele administrative normative nu pot fi contestate decît pe calea excepției de ilegalitate. De asemeni regulile juridice de formă sînt mult mai severe pentru actele administrative normative decît pentru cele individuale ș.a.

Tot după același criteriu al efectelor pe care le produc actele administrative vom putea distinge între actele administrative unele prin care situația juridică nou creată este constituită de aceste acte și altele prin care situația juridică nouă este numai declarată. Astfel din acest punct de vedere avem acte administrative constitutive și altele declarative de drepturi și obligații. În cadrul actelor administrative declarative de drepturi și obligații există un tip de acte administrative cu totul deosebit și anume actul administrativ de jurisdicție căruia i se aplică regulile juridice care-l particularizează în cadrul regimului juridic administrativ, cu privire la exercițiul competenței în emiterea acestor acte, cu privire la procedura de emitere, la forma și la exercitarea controlului jurisdicțional.

După același criteriu al efectelor produse de actele administrative vom putea distinge între actele administrative care produc efecte în cadrul sistemului organelor administrației publice și acte administrative care produc efecte juridice față de persoanele fizice sau juridice ce se află în afara acestui sistem. Distincția între cele două categorii de acte este importantă în ceea ce privește regimul juridic aplicabil. Regulile de procedură și cele cu privire la controlul jurisdicțional sînt deosebite.

De asemenea, folosind criteriul efectelor actelor administrative și ne referim la diferitele domenii de activitate în care se aplică respectivele acte vom observa o particularizare a unor aspecte din regimul juridic administrativ, în funcție de specificul domeniului de activitate.

Astfel sînt acte administrative în domeniul securității și apărării ordinii publice, acte administrative în domeniul financiar, acte administrative în domeniul raporturilor de muncă, în domeniul stării civile, în domeniul sancționării contravențiilor ș.a. care datorită domeniului în care se aplică necesită o particularizare a unor aspecte din regimul juridic care le este aplicabil.

Din cele arătate mai sus, credem că putem desprinde concluzia existenței a trei tipuri de acte administrative și anume actele administrative individuale, cele normative și actele administrative de jurisdicție, acest din urmă tip de act administrativ prezintă trăsături distincte care necesită o cercetare specială prealabilă.

Diferențierile în regimul juridic administrativ ce decurg din tipologia actelor administrative se va sublinia în cadrul cercetării cu caracter general a structurii acestui regim juridic. Astfel va fi cercetată emiterea actelor administrative, aplicarea și executarea acestor acte, revocarea, suspendarea și desființarea lor precum și modalitățile de control la care sînt supuse.

Vor fi subliniate de asemenea diferențele de regim juridic administrativ ce decurg din particularitățile domeniului de aplicare a unor acte administrative.

Înainte de a trece la cercetarea structurii regimului juridic administrativ vom examina în mod special particularitățile actului administrativ de jurisdicție.

8. Actele administrative de jurisdicție.

Exercitarea unor atribuții jurisdicționale de către unele organe care se integrează în sistemul organelor administrației publice este necesară pentru organizarea executării legii. Aceste organe de jurisdicție administrativă emit acte administrative de jurisdicție, care prezintă trăsături specifice care le diferențiază ca un tip special de acte administrative.

Astfel aceste acte juridice sînt opera unor organe care aparțin sistemului organelor administrației publice dar care au o competență specială atribuită de lege care le conferă dreptul de a soluționa anumite litigii juridice. De aceea actul administrativ de jurisdicție este întotdeauna un act juridic de speță, care intervine pentru a curma un litigiu juridic care s-a ivit din încălcarea unei dispoziții legale.

O altă trăsătură a actului administrativ de jurisdicție se referă la procedura folosită pentru emiterea acestui act, care este deosebită de aceea a actelor administrative obișnuite. Procedura de emitere a actelor administrative de jurisdicție necesită participarea părților și o elementară contradictorialitate în dezbaterea care precede emiterii actelor administrative de acest tip jurisdicțional. La emiterea actelor administrative obișnuite prezența părților nu este necesară.

Datorită specificului activității în care intervin aceste acte administrative și anume activitatea de soluționare a unor litigii juridice, este necesară o

motivare a actului juridic respectiv. Astfel acest act are o parte de motivare în fapt și în drept care premerge deciziei propriuzise care sancționează încălcarea normei juridice, soluționînd litigiul respectiv.

Datorită specificului său care constă în soluționarea unui litigiu juridic actul administrativ de jurisdicție trebuie să aibă o stabilitate juridică mai mare decît actele administrative obișnuite. De aceea actele administrative de jurisdicție se bucură de autoritate de lucru judecat.

Autoritatea de lucru judecat pe care o au actele de jurisdicție administrativă nu este identică cu aceea de care se bucură hotărîrile judecătorești. În acest punct intervine deosebirea categorică dintre actele administrative de jurisdicție și hotărîrile judecătorești. Asupra acestui aspect vom reveni în acea parte a cursului nostru care cercetează contenciosul administrativ care cuprinde ca o categorie aparte și acest tip de act administrativ.

CAPITOLUL II

14 * LEGALITATEA ACTELOR ADMINISTRATIVE.

1.Actele administrative trebuie să aibă întotdeauna o bază legală.

Actele administrative după cum s-a arătat reprezintă o modalitate juridică de organizare a executării și de executare a legii. De aceea între actul administrativ și lege există un raport de subordonare, totdeauna actul administrativ trebuie să aibă o bază legală. Legalitatea actelor administrative este o condiție esențială pentru valabilitatea acestor acte. Cum trebuie înțeleasă această condiție de legalitate a actelor administrative?

Mai întîi trebuie arătat că legea nu poate și nici nu trebuie să prestabilească totdeauna toate cazurile și toate modalitățile în care trebuie să intervină organele administrației publice cu acte administrative. Punînd în executare legea care reglementează cele mai importante relații sociale, organele administrației publice pot emite acte administrative cu caracter individual și acte administrative cu caracter normativ. Atît actele administrative normative cît și cele individuale trebuie să se întemeieze pe dispozițiile legii. Actele administrative cu caracter normativ emise de organele administrației publice se întemeiază pe lege și stabilesc condițiile și modalitățile de organizare a executării legii prin actele administrative individuale.

Deci în principiu actele administrative cu caracter normativ nu for-

mulează valori politice, acestea fiind atributul legii, ci se limitează la prezicerea modalităților de punere în executare a legii.

Așadar legea nu are posibilitatea totdeauna să prestabilească în detaliu toate condițiile și modalitățile de intervenție a organelor administrației publice prin acte administrative. Dacă ar proceda astfel organele administrației publice s-ar transforma în automate care nu s-ar putea adapta sarcinilor așa de variate și mereu în schimbare pe care le prezintă viața socială.

De aceea organele administrației publice trebuie să dispună de o anumită inițiativă și să aibă posibilitatea de a aprecia situațiile în care vor emite actele administrative, să aprecieze deci oportunitatea acestor acte. Condiția de oportunitate a actelor administrative se sprijină pe legalitatea acestor acte.

Așadar referindu-ne la legalitatea actelor administrative vom distinge situații în care legea prestabilește condițiile necesare pentru emiterea actelor administrative, legînd competența organelor administrației publice de aceste prevederi. De aceea această competență este denumită competență legată în emiterea actelor administrative. În alte situații organelor administrației publice li se conferă de către lege posibilitatea, mai largă sau mai restrînsă, de a aprecia condițiile în care vor emite actele administrative. În aceste cazuri sîntem în fața unei competențe cu drept de apreciere pe care o au organele administrației publice de a emite actele administrative.

Majoritatea actelor administrative sînt emise de organele administrației publice, folosindu-se dreptul lor de a aprecia oportunitatea acestor acte. Sînt foarte des întîlnite și cazurile în care legea stabilește o serie de condiții, dar lasă în același timp și posibilitatea de apreciere pentru organele administrației publice în vederea emiterii actelor administrative. Așa bunăoară, pentru emiterea unui permis de circulație auto, legea prevede o serie de condiții pe care trebuie să le îndeplinească persoanele cărora li se va elibera astfel de permise. Unele dintre acestea vor fi pur și simplu constatate de organul administrației publice competente să emită actul, de exemplu, împlinirea unei anumite vîrste ori plata unei taxe. Altele sînt lăsate la aprecierea organelor administrației publice care vor emite sau nu actul în funcție de modul cum vor considera că persoana îndeplinește sau nu condiția prevăzută de lege. Așa, de exemplu, capacitatea acesteia de a conduce un autovehicul pe drumurile publice.

După cum s-a putut observa din cele arătate mai sus, principiul legalității actelor administrative însemnează înainte de toate că actele pe care le fac organele administrației publice trebuie să se sprijine pe lege. Cu alte cuvinte, în acțiunile lor pozitive organele administrației publice trebuie să aibă

un temei legal.

Dar principiul legalității actelor administrative nu se limitează la acest aspect.

Acest principiu mai presupune interdicția organelor administrației publice de a se abține să acționeze atunci cînd interesul general o cere. Organele administrației publice au obligația de a acționa ori de cîte ori interesul general o cere.

Așadar, în aceste situații, pentru domnia legii, administrația este obligată de a acționa. Abținerea administrației de la acțiune este în contradicție cu principiul legalității. În cazul acesta, dacă administrația nu emite actele administrative necesare, acest lucru antrenează responsabilitatea organelor administrației publice și a funcționariler acestora. Așa, de exemplu, apariția unei epidemii sau ivirea unor calamități naturale obligă administrația publică să acționeze. În caz contrar, organele administrației publice și funcționarii acestora vor fi răspunzători în diferite feluri, de la responsabilitatea politică pînă la cea civilă.

De asemenea organele administrației publice au obligația de a acționa la cererea și sesizarea cetățenilor pentru realizarea drepturilor acestora. Abținerea sau refuzul administrației de a satisface aceste pretenții juridice privitoare la realizarea drepturilor cetățenilor sînt acte administrative, constituind manifestări unilaterale de voință juridică din partea administrației publice.

2. Mobilul și motivul actului administrativ.

În aprecierea legalității actelor administrative, un rol important au mobilul și motivul acestor acte.

Într-adevăr, înfrîngerea legalității de către actul administrativ se poate constata după cum ilegalitatea afectează unul sau altul dintre aceste elemente ale actului administrativ, mobilul sau motivul său.

Mobilul actului administrativ este ceea ce determină organul administrației publice să uzeze de competența sa în emiterea actului. Mobilul actului administrativ reprezintă rațiunea competenței conferite organului administrației prin lege în vederea emiterii actului. Așa, de exemplu, conferirea competenței organelor administrației locale în vederea apărării ordinei publice, constituie mobilul unor acte administrative pe care le fac aceste organe. Se poate întîmpla, ca aceste acte să fie emise pentru a șicana pe un anumit cetățean sau un grup de cetățeni. Sigur, în acest caz, actul este ilegal. Ilegalitatea actului reiese clar din ilegalitatea mobilului acestuia.

Motivul actului administrativ este ceea ce constituie justificarea conținutului său. Motivul actului administrativ este cauza acestui act, a dispoziției pe care o cuprinde actul respectiv.

Ilegalitatea motivului actului determină și ilegalitatea actului administrativ. Ilegalitatea motivului unui act administrativ poate interveni atunci cînd se deturnează competența unui organ al administrației publice în emiterea actului administrativ în vederea satisfacerii unui interes particular. Actul administrativ trebuie emis întotdeauna în vederea realizării interesului general. Cînd competența emiterii actului este deturnată în vederea realizării unui interes particular, aceasta afectează motivul actului, și prin aceasta, legalitatea actului administrativ. Motivul actului administrativ poate să fie de fapt și de drept. Motivul de fapt al actului administrativ constă în acele condiții care sînt necesare pentru ca organul administrației publice să poată emite actul. După cum am arătat, de cele mai multe ori, organele administrației dispun de latitudinea aprecierii acestor condiții. Sînt însă și cazuri în care, competența organelor administrației este legată de condițiile prestabilite de lege.

Motivul de drept al actului administrativ constă din textele de lege pe care se bazează organele administrației publice în emiterea actelor administrative.

Legalitatea actului administrativ este, afectată atunci cînd există o eroare de fapt precum și atrunci cînd există o eroare de drept.

Eroarea de fapt este atunci cînd faptele reținute de organul administrației ca fiind motivul actului, se dovedesc a fi eronate. Eroarea de drept este atunci cînd organul administrației publice, care emite actul administrativ, nu se bazează pe un text de lege sau cînd, bazîndu-se pe un anumit text de lege, interpretează greșit acest text. Desigur că, în acest caz, motivul actului este ilegal și acest lucru afectează legalitatea actului administrativ.

CAPITOLUL III

EMITEREA ACTELOR ADMINISTRATIVE.

15* 1. Competența condiție esențială pentru emiterea actelor administrative.

Acte administrative pot face numai acele organe care se bucură de o

competență pe care le-o conferă legea sau actele emise în baza și executarea legii. Autorii actelor administrative pot fi organe unipersonale sau organe colegiale investite cu competența de a face astfel de acte juridice. Astfel este organ unipersonal primarul unei comune, iar organ colegial senatul unei universități. Aceste organe emitente ale actelor administrative acționează pe baza unei competențe conferite de lege. Aptitudinea de a face acte administrative în baza competenței conferite de lege autorilor acestor acte juridice constituie condiția esențială de legalitate a actelor administrative.

Deci o primă caracteristică a aptitudii pe care o au autorii actelor administrative este aceia a legalității competenței în baza căreia emit actele administrative. Competența acestora decurge din normele de drept și uneori din principii de drept. Așa de exemplu principiul paralelismului actelor juridice poate determina competența autorilor actelor administrative. Un organ competent să emită un act de numire în funcție, potrivit acestui principiu poate face și actul contrar de revocare din funcție.

Competența de a face acte administrative este legată de funcția pe care o îndeplinește autorul competenței, nu de persoana acestuia.

Prin urmare competența de emitere a actelor administrative este destinată tuturor acelora care îndeplinesc funcția respectivă. Persoana care îndeplinește funcția nu este decît mijlocul prin care se realizează funcția respectivă. Competența de emitere a actelor administrative există înainte de numirea persoanei în funcție și subsistă după plecarea persoanei respective din funcție, precum și în cazul în care funcția nu este ocupată.

O altă caracteristică a abilitării legale a autorilor actelor administrative este aceea că exercițiul competenței lor este drept și obligație în același timp și nu un privilegiu pentru cel care o exercită. Ca atare competența de a face acte administrative poate fi oricînd modificată, fără ca titualarul său să aibe dreptul de a pretinde menținerea acesteia.

Competența ca aptitudine de a emite acte administrative este permanentă și nu se epuizează prin exercitarea acesteia. Aceasta înseamnă că autorul competenței poate face actul administrativ ori de cîte ori se ivesc condițiile de exercitare a competenței, competența nefiind epuizată odată cu emiterea actului administrativ.Astfel emiterea unui act de sancționare a unei contravenții nu epuizează competența emitentului actului dacă starea contravențională nu încetează. Autorul competenței va folosi în continuare competența sa de sancționare a contravenientului care persistă în starea contravențională.

Competența în emiterea actelor administrative derivînd din lege trebuie să fie egală pentru toate persoanele cărora se adresează actele administra-

tive emise pe baza acestei competențe. Aceasta datorită principiului egalității cetățenilor în fața legii.

O altă trăsătură caracteristică competenței care abilitează pe titularii ei să facă acte administrative este aceea că acești titulari nu pot renunța la competența respectivă și nu o pot încredința spre exercitare altor persoane.

În legătură cu această caracteristică a competenței de a face acte administrative se impun cîteva precizări.

Astfel trebuie să observăm că pot interveni situații în care titularii competențelor să fie împiedicați să-și exercite atribuțiile pe care le au din diferite motive, cum ar fi motivele de sănătate.

Se mai poate întîmpla ca respectivele persoane să fie supraaglomerate de sarcini și această împrejurare este de natură să determine întîrzierea emiterii actelor administrative, ceea ce ar însemna împiedicarea activității de organizare a executării legii.

Pentru a sigura organizarea executării legii prin emiterea actelor administrative legea trebuie să prevadă posibilitatea suplinirii și a delegării de competență.

Suplinirea constă în înlocuirea titularului competenței cu altă persoană pe timpul împiedicării acestuia de a exercita competența sa.

Delegarea de competență constă în desemnarea unei persoane care să exercite anumite atribuții din cadrul competenței care aparține titularului.

Foarte frecventă este în practica administrativă delegarea de semnătură, care nu reprezintă altceva decît abilitarea unei alte persoane de a exercita o anumită competență în locul titularului competenței.

Între suplinire și delegare există următoarele deosebiri esențiale: mai întîi, dacă suplinirea acționează automat în baza prevederilor cuprinse în normele juridice, pentru delegare este necesar un act de delegare din partea unui organ competent; în al doilea rînd, suplinirea se aplică tuturor atribuțiilor pe care le cuprinde o anumită funcție care este suplinită, pe cînd delegarea privește numai o parte din aceste atribuții. Deci, cel ce suplinește are competența să facă orice act pe care îl presupune competența suplinită, pe cînd delegația de competență dă dreptul persoanei respective să facă numai actele care au fost prevăzute în delegație.

2. Situația actelor admninistrative făcute de funcționarii de fapt.

Atunci cînd am examinat funcția publică, am arătat, definind funcționarul, că acesta este o persoană abilitată potrivit normelor legale de a îndeplini anumite atribuții. Cercetînd acum regimul juridic al actelor ad-

ministrative am subliniat necesitatea că aceste acte trebuie să fie emise de organe competente.

Ce se întîmplă în cazul în care un anumit act a fost făcut de un funcționar care n-a fost legal investit în această privință?

Funcționarul respectiv neavînd investitura legală, apare ca funcționar de fapt, spre deosebire de cel legal investit, care este în drept să exercite competența.

În principiu, actele făcute de funcționarii de fapt sînt acte lovite de nulitate. Sînt însă cazuri în care cetățenii, la care se referă actele administrative, nu pot observa iregularitatea investiturii funcționarilor care au emis actele. Acești funcționari apar cetățenilor ca fiind cei care au dreptul de a exercita respectiva competență. Așa, de exeplu, oficierea căsătoriei de către un funcționar, care nu are abilitarea legală de a face acte de stare civilă, este considerat de cetățeni ca o persoană legal investită în acest scop.

În acest caz, trebuie ca actul să fie recunoscut ca valabil întocmit. Cetățenilor nu li se poate imputa iregularitatea investiturii funcționarilor de fapt.

Se mai pot ivi situații excepționale, cum ar fi starea de război, cutremure ș.a., în care anumite competențe să fie exercitate de persoane care să nu fi fost investite legal. În aceste cazuri trebuie ca actele făcute de persoanele care nu au avut investitura legală să fie considerate ca legale.

3. Exercitarea competențelor pentru emiterea actelor admninistrative.

Îndată ce organul administrației publice a decis să acționeze, fie că are obligația de la lege să o facă, fie că apreciază necesitatea acestui lucru pe baza și în executarea legii, se pune întrebarea de a ști dacă va putea să facă acest lucru singur sau acțiunea sa implică și intervenția altor organe. Cu alte cuvinte dacă actul administrativ reprezintă opera unui singur organ sau există o conlucrare între mai multe organe în vederea emiterii actului administrativ.

Sînt destul de puține situațiile în practica administrativă cînd competența în emiterea actelor administreative se realizează autonom de către titularii competențelor. Adică acele situații în care titularii competențelor pot uza singular de competența lor, manifestările lor de voință juridică fiind suficiente pentru ca actele administrative să fie susceptibile de executare.

În cele mai multe cazuri competența organelor emitente se poate realiza numai cu condiția intervenției prealabile sau ulterioare a altor titulari

de competențe. Acest lucru se datorează mai multor factori. Astfel în condițiile existenței unor organe colegiale deliberative și altora executive în cadrul organelor administrației publice, competența chiar dacă se exercită de un organ executiv, aceasta este subordonată competenței organului colegial deliberativ. Apoi datorită legăturii de subordonare dintre organele administrației publice, competența unor organe ale administrației în emiterea actelor administrative se exercită cu condiția aprobării prealabile sau a ratificării ulterioare din partea organelor față de care se subordonează. Deasemeni diviziunea muncii în realizarea sarcinilor administrației publice explică subordonarea competenței în emiterea actelor administrative.

Remarcăm de asemenea că de multe ori exercitarea competențelor în emiterea actelor administrative se face cu respectarea unor regului de procedură, ceea ce înseamnă subordonarea competenței față de o anumită procedură. Iată așa dar cum competența în emiterea actelor administrative se exercită fie autonom, fie în subordonare față de alte competențe, sau față de anumite proceduri.[1]

După cum arătam, există în practica administrației publice o mare frecvență a competențelor subordonate. Subordonarea diferitelor competențe are loc, în cadrul sistemului organelor administrației publice, între organe din diferite domenii sau ramuri de activitate, în cadrul aceleiași ramuri sau în cadrul ierarhiei de organe. În sfîrșit, în cadrul aceluiași organ al administrației publice, subordonarea are loc între structurile sale interioare.

Așa, de exemplu, competențe ale organelor administrației publice din domeniul învățămîntului se subordonează, în materie de finanțe competenței organelor administrației din domeniul finanțelor. Competențe ale instituțiilor din domeniul învățămîntului superior se subordonează competențelor organelor superioare din ierarhia respectivă, cum sînt,competența decanatului unei facultăți față de competența rectoratului universității și competența universității față de competența Ministerului Educației și Științei.

De asemeni, subordonarea competențelor are loc în cadrul aceluiași organ între structurile interne ale acesteia. Astfel, este situația de exemplu, între organul colegial deliberativ și organul executiv.

În cele ce urmează, vom examina, pe rînd, modurile de subordonare a competențelor în emiterea actelor administrative.

---

[1] Fr. Benoit Droit administratif. Ed. Dalloz 1968 pg. 472 și urm.

4. Subordonarea competenţei faţă de altă competenţă.

Adeseori subordonarea competenţelor una faţă de cealaltă are loc prin împărţirea competenţei între un organ care ia decizia de principiu şi altul care ia decizia de executare.

Tot aşa, există o subordonare a competenţelor între organele deliberative ale administraţiei şi cele executive. Organele deliberative stabilesc deciziile de principiu, cele executive deciziile de executare a celor dintîi. Calitatea de acte administrative o au în aceste cazuri numai actele emise de organele executive pentru că prin aceste acte se formează situaţii juridice noi. Competenţa de emitere a acestor acte este însă subordonată competenţei organelor deliberative.

Subordonarea competenţelor, în emiterea actelor administrative, are loc şi prin concursul mai multor competenţe diferite pentru emiterea aceluiaşi act administrativ.

Acest concurs între competenţe diferite pentru emiterea aceluiaşi act administrativ are loc în două forme diferite, forma directă şi forma indirectă.

Concursul de competenţe în formă directă este atunci cînd actul administrativ este emis prin acordul mai multor organe ale administraţiei publice din diferite domenii şi ramuri de activitate. Aşa de exemplu, un act administrativ este emis de mai multe ministere. Concursul competenţelor în acest caz este cît se poate de evident, de aceea, spunem că are loc într-o formă directă.

Concursul de competenţe în formă indirectă este cel mai frecvent în practica administraţiei publice şi se poate prezenta în mai multe feluri. O primă modalitate de manifestare a concursului de competenţe în formă indirectă este aceea a subordonării competenţei în emiterea actelor administrative faţă de avizele conforme date de diferitele organe ale administraţiei publice. Această modalitate este foarte frecventă în practica administraţiei publice.[1]

Ce sînt avizele conforme? Avizul conform este un punct de vedere privitor la o anumită problemă pe care o are de rezolvat administraţia publică, punct de vedere care este exprimat de un organ al administraţiei publice, în baza competenţei stabilite de normele juridice şi care este obligatoriu în soluţionarea problemei prin actul administrativ care se emite în acest scop.

---

[1] C. Rarincescu Contenciosul ad-tiv, Buc. 1936 p. 174 şi urm., I. Vermeulen Drept administrativ 1948 p. 217; A.Teodorescu - Curs de drept ad-tiv, 1947 p. 289; U. Bourjol - L'action ad-tive - Paris 1972, p. 29 şi urm.

Așadar, organul care emite actul administrativ trebuie să ceară avizul altui organ al administrației publice sau altor organe ale administrației publice și să se conformeze acestui aviz. Astfel, pentru emiterea unui act administrativ care angajează cheltuirea unor sume de bani autorul competenței, să spunem un oarecare minister, trebuie să ceară să se conformeze avizului Ministerului Economiei și Finanțelor, care are competență în acest sens. Se vede deci, cum competența primului minister se subordonează într-o formă indirectă, celui de-al doilea.

O a doua modalitate de manifestare a concursului de competențe în formă indirectă este aceea a exercitării competenței în emiterea actului administrativ numai după aprobarea prealabilă a altui organ. Astfel, titularul competenței de emitere a actului administrativ are subordonată competența sa autorizării prealabile pe care trebuie să o dea titularul altei competențe.

În sfîrșit, o a treia modalitate de subordonare a competențelor în formă indirectă este aceea a aprobării ulterioare a actului administrativ de către un alt organ al administrației publice. În acest caz, titularul competenței în emiterea actului administrativ nu poate să facă un act perfect valabil decît numai dacă actul său a fost aprobat expres sau tacit de către alt organ al administrației publice.

5. Subordonarea competenței față de autoritatea ierarhică.

Titularii competențelor atunci cînd emit actele administrative se află cuprinși în cadrul unei ierarhii administrative, subordonîndu-se față de alte organe ale administrației publice. Principiul subordonării ierarhice, dă dreptul organelor ierarhic superioare să exercite o activitate de îndrumare asupra organelor subordonate, asupra felului în care acestea exercită competența atunci cînd emit acte administrative.

Această îndrumare se exercită prin diferite instrucțiuni și ordine de serviciu care cuprind indicații cu caracter concret, sau directive generale cu privire la felul în care trebuie exercitată competența de către organele subordonate. Aceste instrucțiuni și ordine emise de autoritatea ierarhic superioară exprimă punctul de vedere al acestei autorități cu privire la felul în care trebuie aplicate diferitele dispoziții ale legii.

6. Supunerea competenței de emitere a actelor administrative unor reguli de procedură.

În afara subordonării competențelor altor competențe, în emiterea

actelor administrative, sînt destul de frecvente, cazurile în care competența emiterii unor acte administrative este subordonată unei proceduri.

Ca și în primul caz, titularul competenței este autorul actului administrativ, dar validitatea acestuia este subordonată, de astă dată, unor reguli de procedură.

În sistemul nostru de drept, nu există un cod de procedură administrativă care să stabilească regulile după care trebuie să fie emise actele administrative.[1] Sînt însă destul de numeroase cazurile în care diferitele acte normative, care se referă la organizarea și activitatea administrației publice cuprind și norme juridice care prevăd anumite proceduri pe care trebuie să le urmeze organele administrației publice care emit acte administrative.

Normele de procedură, cărora se subordonează competențele în emiterea actelor administrative, sînt formalități definite și impuse de normele juridice care reglementează competențele în emiterea actelor administrative.

Aceste norme de procedură, cărora trebuie să li se subordoneze competențele, au rol deosebit de important în conformarea actelor administrative față de exigențele legalității.

Prin normele juridice se pot stabili anumite modalități de sesizare a organelor administrației publice, în vederea emiterii actelor administrative.

În principiu, organele administrației publice acționează din oficiu, dar sînt destul de numeroase cazurile în care ele acționează emițînd actele administrative la cererea sau sesizarea celor interesați.

În alte acte normative, este prevăzută obligația organelor administrației publice de a face o anchetă la fața locului, pentru a constata o stare de fapt care să constituie motivul actului administrativ. Se prevăd, în acest sens, reguli procedurale de încheiere a proceselor verbale de constatare, de atestare a unor situații de fapt de către martori ș.a. Așa, de exemplu, este procedura instituită de legea 32 din 1968, cu privire la constatarea și sancționarea contravențiilor.

Prin normele de procedură se pot institui obligații ce trebuie să le urmeze titularul competenței în ceea ce privește forma actului administrativ. Astfel, se poate cere obligativitatea formei scrise, a unei anumite ștampile, a timbrului sec, a unor înregistrări ș.a.

---

[1] În unele țări ca Bulgaria, Ungaria, Polonia, Cehoslovacia, Iugoslavia, Austria, S.U.A., Portugalia ș.a. există coduri de procedură administrativă care prevăd reguli care trebuie urmate atunci cînd organele administrației de stat emit acte administrative. În țara noastră se preconizează elaborarea unui cod administrativ. Acest cod ar urma să cuprindă o secțiune specială consacrată regulilor procedurale pe care ar trebui să le urmeze organele administrației publice atunci cînd emit acte administrative.

În sfîrșit, unele regului procedurale stabilesc subordonarea competenței în sensul că titularul acesteia să ceară avizul altor organe ale administrației publice.

Spre deosebire de avizele conforme, care după cum am văzut, fac să se subordoneze competența autorului actului administrativ, competenței în baza căreia a fost dat avizul, avizele consultative nu obligă pe titularul competenței de a le urma.

Într-adevăr, avizele consultative pot să fie, potrivit normelor de procedură, facultative sau obligatorii.

Avizele facultative sînt prevăzute de normele juridice ca o posibilitate pentru titularul competenței. Acesta se poate adresa unui organ competent într-un anumit domeniu, cerîndu-i părerea cu privire la modul în care înțelege să soluționeze o anumită problemă prin actul administrativ. Dacă înțelege să nu facă acest lucru, are libertatea să nu o facă. Dacă a cerut avizul, organul competent nu este ținut să urmeze avizul care a fost dat.

Sînt cazuri, în care normele juridice prevăd obligația titularului competenței de a cere avizul unor organe ale administrației publice specializate în anumite domenii de activitate. Acestea sînt avize obligatorii.

Dar, ca și în cazul avizelor facultative, titularul competenței nu este ținut să urmeze acest aviz.

După cum se poate vedea din cele arătate mai sus, exercitarea competențelor cu privire la emiterea actelor administrative, este implicată într-un concurs de voințe și proceduri administrative. Astfel, titularii competențelor își văd subordonată voința unor multiple acorduri.

7. Forma actelor administrative.

Prin forma actelor administrative înțelegem felul în care se exprimă voința juridică pe care o cuprind aceste acte.

Voința juridică, care este însăși conținutul actului administrativ, poate îmbrăca anumite forme.

Astfel, actul administrativ poate fi scris, oral sau implicit.

Acestea sînt formele în care se poate manifesta voința juridică a organelor administrației publice, atunci cînd uzează de competența lor pentru a face acte administrative.

Problema formei actului administrativ are importanță deosebită pentru asigurarea legalității acestor acte. De aceea, se impune a fi cercetată atunci cînd examinăm regimul juridic aplicabil acestor acte.

Forma scrisă poate fi uneori prescrisă ca o obligație procedurală,

căreia trebuie să i se subordoneze titularul competenței, după cum am văzut deja.

Forma scrisă este însă recomandabilă pentru actele administrative datorită avantajelor pe care le are.

Astfel, forma scrisă îngăduie autorului competenței să-și formuleze cît mai clar voința sa juridică, iar celor care execută actul sau i se conformează, li se dă posibilitatea de a înțelege mai ușor voința celui care a emis actul.

În al doilea rînd, forma scrisă a actului administrativ constituie o garanție de legalitate. Actul administrativ scris permite exercitarea mai lesnicioasă a controlului, putîndu-se relativ ușor stabili raportul de conformitate între baza de referință, care este norma juridică, ori actele făcute pe baza ierarhiei și actul administrativ controlat.

Forma orală a actului administrativ apare ca necesară în acele situații în care urgența situației nu permite exprimarea în scris a voinței juridice.

Astfel, se pot emite acte administrative transmițîndu-se oral celor care trebuie să le execute sau să li se conformeze.

Acest lucru se poate face direct de către autorul competenței sau de către alți funcționari, care pot transmite actul prin contact direct sau cu ajutorul telefonului. Este destul de uzitată această formă a actelor administrative transmise prin notă telefonică.

De obicei, formei orale a actului administrativ i se alătură cea scrisă. Astfel, unui ordin verbal sau a unei note telefonice îi urmează actul scris. Este foarte bună această practică a organelor administrației publice deoarece forma scrisă a actului administrativ face dovada celui oral și constituie un mijloc prin care este asigurată legalitatea acestuia.

În sfîrșit, actele administrative pot fi implicite, ele reieșind din tăcerea organelor administrației publice.

Într-adevăr, sînt situații în care organele administrației publice, păstrînd tăcerea într-o anumită chestiune, își manifestă voința lor juridică, fac, prin urmare, în acest fel, acte administrative.

Tăcerea organelor administrației publice poate fi un act administrativ prin care se aprobă un act administrativ.

Așa, de exemplu, în cazul în care un organ al administrației publice emite actul administrativ, dar acest act este valabil dacă este confirmat într-un anumit termen de alt organ al administrației publice, trecerea termenului respectiv, fără ca organul să fi respins actul, duce, implicit, la concluzia că tăcerea organului de confirmare a acceptat actul administrativ.

Tăcerea organelor administrației publice poate însă duce la concluzia implicită a respingerii unei pretenții juridice.

Așa, de exemplu, epuizarea termenelor prevăzute de lege înseamnă refuzul rezolvării acestei cereri.

Așadar, din cele arătate mai sus, rezultă că actul administrativ implicit are caracter pozitiv sau negativ din modul în care este reglementată competența organului administrației publice.Regulile juridice care fixează competența lasă să se vadă ce caracter poate să aibă tăcerea, admiterea sau respingerea.

O problemă importantă referitoare la forma actelor administrative este aceea a motivării acestor acte.

Tradițional se consideră că actele administrative, spre deosebire de hotărîrile judecătorești, nu trebuie motivate.

Excepție de la acest principiu o fac actele administrative de jurisdicție. În administrația publică modernă care funcționează în cadrul statului de drept se impune adoptarea principiului motivării actelor administrative ca o garanție de legalitate și de ocrotire a drepturilor și libertăților cetățenești. La elaborarea codului de procedură administrativă este necesar să se aibă în vedere acest principiu, impunîndu-se autorilor actelor administrative motivarea acestor acte juridice.

CAPITOLUL IV

APLICAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE.

În legătură cu aplicarea actelor administrative, se pun două mari probleme, pe care le vom examina succesiv, anume, problema intrării în vigoare a actelor administrative și problema executării acestor acte.

1. Intrarea în vigoare a actelor administrative.

Intrarea în vigoare a actului administrativ este acel moment din care actul administrativ este susceptibil de a fi pus în executare, de a produce efecte juridice.

Așadar, trebuie reținute cele două principale consecințe ale intrării în vigoare a actului administrativ și anume aceea după care actul administrativ este susceptibil de a produce efecte juridice și aceea după care actul administrativ este susceptibil de executare. Să vedem, pe rînd, aceste două consecințe.

a. Susceptibilitatea actului de a produce efecte juridice.

Momentul în care drepturile și obligațiile prevăzute în actul juridic sînt definitiv formate și deci actul produce efecte juridice, marchează intrarea în vigoare a actului administrativ.

Efectele juridice ale actului administrativ, au ca punct de plecare în timp, data intrării în vigoare a acestui act. În principiu organele administrației publice nu pot să dea actelor administrative pe care le fac, efecte retroactive.

Rațiunea acestei reguli constă în aceea că, organele administrației publice emit actele administrative în funcție de circumstanțele prezente pe care aceste organe le cunosc.

Dacă ar emite actele administrative cu caracter retroactiv ar face acest lucru pentru situații de fapt care se situează în trecut.

Sînt însă și excepții de la această regulă. Astfel, pot fi emise acte administrative cu caracter retroactiv atunci cînd legea stabilește competența organelor administrației publice în acest sens.

Este de esența actului administrativ să pună în executare legea. Ca atare, dacă legea are caracter retroactiv este de la sine înțeles că actele administrative de aplicare trebuie să aibă același caracter.

Excepție o formează, de asemenea, actele administrative cu caracter declarativ. Drepturile pe care le constată și le declară aceste acte se situează în timp înainte de emiterea actului administrativ. Recunoscîndu-se aceste drepturi prin actul administrativ, momentul în care se produc efectele juridice este acela în care au luat naștere drepturile declarate de act.

În sfîrșit, excepție fac și actele administrative cu caracter jurisdicțional, care, de asemenea, rezolvînd un litigiu juridic constată existența unor drepturi și obligații din momentul ivirii litigiului pe care actul îl rezolvă.

b. Actul administrativ este susceptibil de a fi executat.

Îndată ce a fost emis actul administrativ, el trebuie să fie pus în executare de cei cărora li se adresează. Mai întîi, de organele administrației publice competente să facă acest lucru și de persoanele fizice și juridice care trebuie să i se conformeze.

Plîngerea persoanelor fizice sau juridice împotriva actelor administrative se poate face numai din momentul în care actul este susceptibil de a fi executat. Pînă în acel moment, actul nu a intrat în vigoare și nu are nici o consecință juridică.

Problema care se pune este aceea de a ști, cum se poate stabili momentul intrării în vigoare a actului administrativ pentru punerea în executare a acestui act.

Răspunsul la această întrebare cuprinde reguli diferite pentru administrația care trebuie să execute actul administrativ și pentru persoanele fizice sau juridice care trebuie să se conformeze actului.

Pentru organele administrației publice care trebuie să pună în executare actul administrativ, actul intră în vigoare îndată ce a fost emis și a fost adus la cunoștința celor competenți să-l execute.

Pentru presoanele fizice sau juridice, care trebuie să se conformeze acesor acte, momentul intrării în vigoare este acela în care a fost făcut cunoscut actul. Din acest moment, le este opozabil actul administrativ.

Publicitatea actelor administrative este de două feluri, după cum actul este normativ sau individual.

Pentru actele administrative publicitatea se face prin publicarea acestor acte în diferite ziare, prin afișare, prin difuzarea la radio și televiziune, prin publicarea în monitorul oficial ș.a.

Uneori, normele juridice prevăd un anumit fel de publicație pentru actele administrative cu caracter normativ.

Atunci cînd normele juridice nu prevăd o anume modalitate de publicare a actelor administrative, publicarea este lăsată la aprecierea organelor administrației publice, în ceea ce privește modalitățile sale. Oricum, însă opozabilitatea actelor este condiționată de publicarea lor. Publicarea în acest caz este însă o simplă situație de fapt, care se poate dovedi prin orice probă.

Actele administrative cu caracter individual sînt notificate celor interesați.

Notificarea actelor administrative se face prin mijloace variate. În esență, acestea constau în aducerea la cunoștința celor interesați conținutul actului administrativ.

Uneori, notificarea actelor administrative individuale poate fi făcută prin publicare. Asfel, în cazul în care actul administrativ se adresează unui număr mai mare de persoane, notificarea se face printr-un anunț care se afișează sau este publicat în presa scrisă ori vorbită. Desigur, este vorba de persoane determinate. Altfel, sîntem în fața actului administrativ cu caracter normativ.

2. Executarea actelor administrative.

Punerea în executare a actelor administrative degajă energia umană și disciplinează comportamentul uman în sensul dorit de lege.

Conformarea față de prescripțiile actului administrativ se întemeiază pe o anumită valoare juridică pe care o au aceste acte.De asemenea, punerea în executare a actelor administrative prezintă particularitatea executării lor din oficiu. Aceste două probleme trebuie examinate în legătură cu executarea actelor administrative.

a. Valoarea juridică a actelor administrative.

Actele administrative au valoare juridică prin ele însele. Din faptul că actul administrativ este emis de un organ al administrației publice, investit prin normele juridice cu aptitudinea de a face actul, acesta are valoare obligatorie pentru orice persoană căreia i se adresează.

Astfel, prin singura lor voință, actele administrative crează drepturi și obligații care privesc persoanele fizice și juridice.

Prin jocul competențelor organelor administrației publice, aceste organe au posibilitatea pe baza și în executarea legii, de a face din persoanele fizice și juridice "debitorii" sau "creditorii" organelor administrației publice, de a le permite să exercite activități, de a-i obliga la anumite acțiuni și de a le interzice altele.

A spune că actul administrativ are valoare juridică, înseamnă că cei vizați de acest act, persoane fizice și juridice, au datoria de a i se conforma, așa cum trebuie să dea ascultare dispozițiilor legii sau cum părțile unui act contractual trebuie să-și execute obligațiile asumate prin contract.

A proceda în acest fel, nu îneseamnă a face un act grațios la adresa administrației publice. Persoanele fizice și juridice, conformîndu-se prescripțiilor actului administrativ, nu fac decît să-și îndeplinească o datorie juridică de respectare a unor obligații care decurg fie din calitatea de cetățean, fie din aceea că persoana respectivă își are reședința sau domiciliul pe teritoriul pe care se exercită competența, fie din împrejurarea că bunurile imobile ale persoanelor se găsesc pe acest teritoriu.

Consecința valorii juridice a actelor administrative constă în aceea că actele respective produc efecte juridice fără a fi necesar consimțămîntul celor cărora aceste acte se adresează.

Valoarea lor juridică crează o prezumție de autenticitate și de

veridicitate în favoarea actelor administrative.

Prin prezumție de autenticitate, înțelegem calitatea pe care o are actul administrativ de a fi considerat ca provenind de la acel organ al administrației publice care pretinde că este autorul său. Această prezumție arată originea actului administrativ.

Prezumția de veridicitate înseamnează acea calitate pe care o are actul administrativ de a exprima adevărul în ceea ce privește conținutul său. Cu alte cuvinte, ce cuprinde actul administrativ corespunde adevărului.[1]

Cele două prezumții au însă caracter relativ. Deci ele există atîta vreme cît corespund adevărului privitor la autoritatea de la care emană și la conținutul lor. Cînd actele administrative nu corespund adevărului în privințele arătate, valoarea lor juridică este firesc să înceteze.

Răsturnarea celor două prezumții prin proba contrară trebuie să fie supusă unei proceduri speciale, procedura înscrierii în fals, tocmai pentru a se asigura autoritatea actului administrativ.

Prezumțiile de autenticitate și de veridicitate a actelor administrative se bazează pe obligația profesională de onestitate și sinceritate a celor care emit aceste acte juridice. O garanție în plus a acestor prezumții o constituie sancțiunea penală în cazul falsului sau a uzului de fals în legătură cu aceste acte.

Ca atare, răsturnarea prezumțiilor respective trebuie supusă unor reguli juridice care să împiedice tratarea cu ușurință a celor două calități pe care le are actul administrativ, de cei cărora se adresează acest act juridic.

b. Executarea din oficiu a actelor administrative.

Spre deosebire de actele juridice contractuale, care, atunci cînd nu sînt puse în executare de cei care au obligația de a o face, potrivit prevederilor stipulate în contract, este nevoie de un titlu executor, actele administrative nu au nevoie de un astfel de titlu.

Într-adevăr atunci cînd o parte dintr-un act juridic contractual nu-și îndeplinește obligația asumată prin contract, cealaltă parte, ca să obțină executarea obligației, trebuie să se adreseze instanței judecătorești. Instanța constată neîndeplinirea obligației și obligă pe debitor la executarea obligației sau la desdăunarea creditorului. După ce hotărîrea judecătorească este definitivă ea este investită cu formula executorie și se trece la executarea silită a debitorului.

---

[1] Fr. Bellanger - Les presomtions d'autenticité et de sincerité des actes ad-tives Revue du droit public et de la science politique nr. 3/1968 p. 545 și următoarele.

Așadar, pentru a obține executarea obligației, creditorul are nevoie de un titlu executor din partea organelor judecătorești.

Executarea actului administrativ nu are nevoie de o astfel de procedură. Actul administrativ este executoriu din oficiu. Aceasta înseamnă că, pentru a trece la executarea lui, administrația nu are nevoie de a se adresa instanțelor judecătorești pentru a obține titlul executor. Actul administrativ este el însuși un titlu executor.

Ca atare, administrația poate să treacă la executarea actului administrativ; cel căruia se adresează actul, socotindu-l ilegal, are dreptul de a se plînge instanțelor judecătorești sau altor organe ale statului, competente să rezolve astfel de plîngeri.

3. Executarea silită a actelor administrative.

În majoritarea cazurilor, persoanele fizice și juridice se conformează actelor administrative și își execută obligațiile care le revin potrivit acestor acte.

Se pot ivi însă și situații în care cei cărora li se adresează actele administrative să refuze îndeplinirea obligațiilor care le revin în baza acestor acte. În acest caz, administrația publică este obligată să recurgă la executarea silită a actelor administrative.

Executarea silită este o măsură extremă, la care organele administrației publice recurg, după ce au fost epuizate toate celelalte căi care ar putea asigura executarea obligațiilor prevăzute în actul administrativ.

Executarea silită este supusă unui regim juridic care să asigure folosirea sa numai în cazuri extreme.

Astfel, pentru executarea silită a actelor administrative se cer îndeplinite următoarele condiții:

Mai întîi, este vorba de opunere a celui care trebuie să execute obligația prevăzută în actul administrativ.

În al doilea rînd, este necesară abilitarea legală a organului administrației publice de a trece la executarea silită.

În sfîrșit, în al treilea rînd, este necesar, pentru a se trece la executarea silită, să nu existe nici o altă cale de drept care să asigure executarea obligației prevăzute în actul administrativ. Dacă normele de drept prevăd altă cale prin care se poate asigura executarea obligației prevăzute în actul administrativ, desigur, executarea silită nu se justifică.

Astfel, dacă normele de drept prevăd o sancțiune contravențională, penală sau de altă natură pentru cel care nu execută obligația prevăzută în

actul administrativ, desigur, executarea silită a actului nu este admisă.

De aici, se poate vedea că executarea silită nu trebuie considerată ca o sancțiune, ci numai ca o modalitate extremă de executare a actelor administrative.

CAPITOLUL V

SUSPENDAREA, RETRAGEREA ȘI DESFIINȚAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE

Actele administrative pot fi suspendate; de asemenea, ele pot suferi modificări, datorită intervenției autorilor lor și pot fi desființate prin anulare de către organe competente în acest sens.

Vom examina acum aceste modalități care afectează efectele juridice ale actelor administrative.

1. Suspendarea actelor administrative.

Prin suspendarea actelor administrative înțelegem întreruperea vremelnică a efectelor juridice ale acestor acte.

Suspendarea actelor administrative apare necesară ca o garanție a respectarii legii în emiterea și executarea acestor acte.

Suspendarea actelor administrative poate fi urmarea prevederilor legii. Asfel, legea poate să prevadă suspendarea efectelor actului administrativ pînă cînd este rezolvată o chestiune litigioasă în legătură cu acest act. Așa, de exemplu, potrivit art.31 al.3 din legea 32 din 1968 privitoare la stabilirea și sancționarea contravențiilor, introducerea contestației suspendă executarea acestor acte. Este, în acest caz, o suspendare a efectelor actului administrativ, ca urmare a dispozițiilor exprese ale legii. Suspendarea actelor administrative, poate să fie pronunțată și de instanțele judecătorești, atunci cînd legea le conferă această competență. Așa, de exemplu, art.9 din leg.29 din 1990, prevede competența instanțelor judecătorești de a pronunța suspendarea actelor administrative la cererea celor vătămați în drepturile lor prin astfel de acte, pentru a se preveni o pagubă iminentă.

Suspendarea actelor administrative, poate să fie hotărîtă și de organele administrației publice ierarhic superioare celor care au emis actul. Suspendarea, în acest caz, este pronunțată ca urmare a efectelor ierarhiei

care se stabilește, între organul care a emis actul și cel care are controlul activității acestuia potrivit poziției sale ierarhice.

Controlul vizează tocmai asigurarea conformității actelor administrative cu prevederile legii. Ca atare, atunci cînd există îndoieli cu privire la legalitatea actului administrativ emis de organul inferior, superiorul ierarhic poate hotărî suspendarea acestui act.

Suspendarea actelor administrative poate fi pronunțată și de alte organe ale administrației publice, care nu se situează în ierarhie cu organul care a emis actul. În acest caz, însă, suspendarea este admisă numai dacă legea conferă competența suspendării.

În sfîrșit, suspendarea efectelor actelor administrative poate fi opera chiar a organului care a emis actul.

Măsura suspendării în acest caz este admisă numai în mod excepțional, numai atunci cînd există serioase îndoieli cu privire la legalitatea actului. Așa, de exemplu, cînd actul se emite pe baza unei situații de fapt îndoielnice măsura suspendării actului administrativ apare ca justificată.

Măsura suspendării actelor administrative de către organele care emit aceste acte nu poate fi ridicată la rang de principiu, pentru că în acest caz, responsabilitatea organelor administrației publice în emiterea acestor acte ar fi serios diminuată.

Într-adevăr, știind că au posibilitatea de a suspenda actele pe care le fac, organele administrației publice ar putea să procedeze cu ușurință în emiterea acestor acte. Acest lucru ar fi dăunător, pentru că suspendarea actelor administrative ar putea echivala cu însăși suspendarea executării legii.

21 * **2. Retragerea actelor administrative.**

Actul administrativ nu trebuie să fie conceput ca ceva fix, imuabil. Situațiile, în evoluția societății, sînt în continuă schimbare. Ca atare, și actele administrative care se referă la acestea trebuie să poată fi schimbate, modificate.

În al doilea rînd trebuie să pornim de la ideia că administrația este făcută de oameni de aceea nu este infailibilă. Organele care emit actele administrative pot să vadă greșit lucrurile cînd fac aceste acte. Greșind, trebuie să existe posibilitatea îndepărtării erorilor comise în emiterea acestor acte juridice. De aceea, trebuie admisă posibilitatea modificării și a retragerii actelor administrative, principiul revocabilității actelor administrative fiind

fundamental în regimul juridic al acestor acte[1]

Modificarea actului administrativ poate să fie opera autorului actului sau a superiorului său ierarhic. De asemenea, modificarea actului administrativ prin retragerea sa poate să fie obligatorie, dar uneori poate fi numai posibilă. Retragerea obligatorie a actului administrativ intervine atunci cînd actul respectiv devine ilegal printr-o lege retroactivă. Se înțelege că, atunci cînd legea stabilește ilegalitatea acestor acte, retragerea lor este obligatorie pentru administrația publică.

Retragerea actelor administrative este obligatorie și atunci cînd aceste acte au fost date printr-o procedură care nu corespunde normelor juridice în vigoare. Așa, de exemplu, cineva a fost numit într-o funcție fără să se respecte procedura concursului, numirea făcîndu-se direct fără nici un concurs. În acest caz, actul administrativ trebuie să fie retras.

Retragerea actelor administrative apare însă și ca o posibilitate pentru organele administrației publice atît pentru actele normative, cît și pentru cele individuale.

În legătură cu acest mod de retragere a actelor administrative, se impun a fi reținute următoarele reguli.

În primul rînd, retragerea actului administrativ trebuie să se facă cu respectarea regulilor de procedură, ca și în cazul actului primar. Este o regulă care decurge din principiul paralelismului formelor juridice. Așa, de exemplu, dacă la actul primar se cer anumite avize, acestea trebuie cerute și atunci cînd se modifică actul.

În al doilea rînd, retragerea actelor administrative trebuie făcută fără retroactivitate. Această regulă derivă din principiul neretroactivității actului administrativ. Fiind retras, în noua situație retragerea nu trebuie să afecteze situația anterioară desființînd drepturile care s-au născut în baza lor.

Dacă în cazul actelor administrative cu caracter normativ principiul revocabilității nu are limite, în cazul actelor administrative cu caracter indivi-

---

[1] În mod greșit, credem noi, Curtea Supremă în compunerea prevăzută de art. 39 al. 2 și 3 din Legea pentru organizarea judecătorească, prin Decizia nr. 41 din 20.04.1992, consideră ca principiu irevocabilitatea actelor administrative puse în executare sau a celor care au produs efecte în alte domenii, ca avînd aplicațiune generală. Principiul revocabilității actelor administrative este unanim admis în doctrina juridică și în tradiția jurisdicțională. Excepțiile da la acest principiu sînt destul de limitate și soluția în speță la care se referă subiectul deciziei menționate nu poate răsturna principiul revocabilității, înlocuindu-l cu acela al irevocabilității. Intrarea actelor administrative în circuitul civil fiind reținută ca una dintre excepțiile de la principiul revocabilității actelor administrative.

dual se impun anumite excepții de la acest principiu.

Prin natura lor sînt exceptate de la acest principiu, cum am arătat deja, actele administrative cu caracter jurisdicțional.

De asemeni sînt exceptate actele administrative individuale prin care s-au creat anumite drepturi subiective și în baza cărora s-au încheiat contracte civile sau contracte de muncă[1] Excepție de la principiul revocabilității actelor administrative fac și actele administrative prin care se creează drepturi subiective în favoarea unor persoane, drepturi care sînt ocrotite de lege.[2]

Este evident că în acest caz trebuie să existe o reglementare legală care să prevadă ocrotirea acestor drepturi, administrația publică avînd obligația să le respecte și deci să nu poată retrage acele acte. Așa de exemplu emiterea unei diplome de licență, sau a unui act de naștere, sau a buletinului de identitate la care cetățenii au dreptul, nu pot fi revocate de organele administrației publice care le-au emis.

Strîns legată de problema retragerii actelor administrative este și problema ordinului de refacere a acestor acte.

Autoritățile ierarhic superioare au dreptul de a da ordine organelor subordonate de a emite anumite acte administrative. Dacă aceste autorități au această competență, ele au și dreptul de a ordona refacerea actelor care s-au făcut cu nerespectarea ordinelor lor.

Dar din moment ce superiorul ierarhic își face voința sa să triumfe asupra organului subordonat, nu se încalcă prin aceasta regulile competenței pe care le-am examinat mai înainte?

Acest lucru nu se întîmplă pentru că dacă inferiorul n-a acționat, deci nu a emis actul administrativ, superiorul nu poate acționa în locul acestuia, regula de competență fiind absolută.

---

1 Vl. Rusu - Principalele trăsături juridice ale actelor administrative și a actelor de drept civil încheiate de organele administrației de stat. Rev. rom. dr. 3/1967 p. 79 și Tr. Ionașcu, E. Barasch - Revocarea actului administrativ individual Șt. și cercet. jur. 2/1968 p. 201 și urm.

2 T. Drăganu - Actele de drept ad-tiv op. cit. p. 221-225; idem - Considerații în lumina legii 1/1967 cu privire la problema revocării actelor administrative pe baza cărora s-au stabiliit raporturi de drept procesural civil - Rev. rom. dr. 9/1976, p. 25 și urm. Tribunalul Suprem printr-o decizie a secției sale civile (Decizia nr. 2207 din 1 dec. 1979 - nepublicată a considerat cu totul întemeiat că în cadrul constituirii unor drepturi prin actele administrative, aceste acte nu pot fi retrase, considerînd aceste drepturi ca drepturi cîștigate). Curtea Supremă - Secția de contencios administrativ prin decizia nr. 41 din 20 aprilie 1992 a stabilit că revocarea actelor administrative este posibilă numai pînă în momentul în care actele administrative și-au produs efectele prin executare sau prin intrarea lor în circuitul altor raporturi juridice.

Nici o procedură nu permite superiorului să acționeze în locul inferiorului. Aici există numai un anumit risc pentru cariera funcționarilor care n-au acționat potrivit vederilor organelor superioare. În acest fel, organele competente pot opune barajul voinței sau conștiinței funcționarilor care le compun pentru ca actul administrativ să fie emis într-un anume sens.

În cazul refacerii actului administrativ, situația este alta.

Ordinul de reformare a actului, pe care îl dă organul ierarhic se face în baza competenței acestuia de a îndruma și controla activitatea inferiorului. Organul superior are viziunea generală a problemei care formează obiectul actului administrativ și poate estima dacă acest act a rezolvat în mod oportun această problemă. Acest lucru cu atît mai mult cu cît punctul de vedere al superiorului a fost formulat în instrucțiunile și ordinele date inferiorului.

Astfel, examinînd actul administrativ, din oficiu sau în urma unei reclamații sau sesizări, organul ierarhic poate ordona refacerea actului de către organul inferior.

22 *

3. Inexistența și nulitatea actelor administrative.

Cînd actul administrativ a fost emis cu încălcarea dispozițiilor legii, acest lucru face ca actul să fie lovit de nulitate, organele competente pronunțînd desființarea actului respectiv. Nulitatea actelor administrative constituie sancțiunea acelor acte administrative făcute cu încălcarea legii și constă în lipsirea actelor administrative de efectele juridice în vederea cărora a fost emise.

Constatarea încălcării dispozițiilor legale în emiterea actelor administrative este de competența organelor arătate de lege, care pot fi organe ale puterii legiuitoare, organe ale administrației publice, instanțe judecătorești.

Nimănui nu-i este permis să-și facă singur dreptate. Atunci cînd se socotește că a fost încălcată legea printr-un act administrativ, trebuie să ceară organului competent să constate acest lucru și să împiedice ca actul respectiv să mai producă efecte juridice. Deci, să pronunțe nulitatea actului administrativ.

Cu toate acestea, sînt situații în care actele administrative sînt lipsite de elementele lor esențiale, astfel încît nu mai prezintă nici măcar umbra unei aparențe de legalitate.

În aceste cazuri, nu mai este necesară constatarea nulității acestor acte și pronunțarea desființării lor. Actele administrative în acest caz, trebuie

socotite pur și simplu ca inexistente.[1]

Iată cîteva cazuri, care arată necesitatea admisibilității teoriei inexistenței actelor administrative.[2]

Astfel, actul este inexistent în cazul în care actul administrativ nu poate fi materialmente dovedit, pentru că nu există nici o urmă a acestui act în arhive, sau în cazul în care actul administrativ a fost emis în baza unei legi care a fost abrogată retroactiv. De asemenea, actul administrativ este inexistent în cazul în care poartă semnătura unei persoane manifest incompetente.

Tot așa un act administrativ prin care s-ar rezolva un litigiu de competența instanțelor judecătorești, un divorț, de exemplu, este un act inexistent.

Încălcarea legii este așa de evidentă în aceste cazuri, încît nu mai este necesară invocarea legalității actelor și pronunțarea nulității lor. Aceste acte sînt lovite de vicii atît de vizibile încît nimeni nu le poate atribui caracterul de acte juridice obligatorii. Efectele juridice, în cazul inexistenței actelor administrative, sînt următoarele:

Mai întîi, în cazul acestor acte nu operează prezumția de legalitate și nimeni nu poate să fie ținut să se supună prescripțiilor cuprinse într-un astfel de act. În cazul nulității, actul își produce efectele pînă în momentul anulării.

În al doilea rînd, punerea în executare de către organele administrației publice a unui astfel de act apare ca o cale de fapt care atrage răspunderea administrației și a funcționarilor ei pentru daunele cauzate.

În ceea ce privește nulitatea actelor administrative, trebuie să facem deosebirea între nulitatea absolută și nulitatea relativă a acestor acte.[3]

Nulitatea absolută constă în sancțiunea acelor acte administrative care au fost emise cu încălcarea normelor juridice de fond și de procedură care privesc ocrotirea unui interes general.

Cum administrația publică prin excelență este considerată a acționa prin actele sale în vederea satisfacerii intereselor generale, ar însemna că ori

---

[1] T. Drăganu - Actele de drept administrativ - Ed. Științifică 1959, p. 151-152; M. Waline - Droit ad-tif - Sirey 1962, p. 445-448.

[2] În literatura juridică s-a emis opinia inadmisibilității teoriei inexistenței actelor administrative pe considerentul că n-ar fi nici o deosebire între nulitatea absolută a actelor administrative și inexistența lor. În acest sens, V. Tarhon - Considerații în legătură cu teoria nulității actelor în dreptul administrativ - Justiția Nouă nr. 6/1966, p. 2.

[3] Nulitate relativă este denumită în unele lucrări - anulabilitatea - vezi - M. Anghene - Elemente de drept ad-tiv, Ed. Șt. 1958, p. 174.

de cîte ori organele administrației publice încalcă normele juridice, actele făcute cu acest prilej să fie lovite de nulitate absolută. Adică o nulitate, care să poată fi invocată de oricine are interes sau din oficiu, o nulitate care să nu poată fi acoperită printr-o confirmare ulterioară.

O astfel de interpretare a normelor juridice care guvernează emiterea actelor administrative ar fi prea excesivă.

Într-adevăr, sînt destul de numeroase cazurile în care normele juridice, pe baza cărora se emit actele administrative, sînt destinate a ocroti interesele unor persoane care participă în raporturile de drept administrativ. Încălcarea unor astfel de reguli juridice este necesar să fie privite ca determinînd nulitatea relativă a actelor administrative.[1]

Aceste acte, fiind anulabile la cererea celor ocrotiți de normele respective, iar dacă nulitatea nu este invocată, actul administrativ să fie considerat legal.Așa de exemplu, dacă în procedura de concurs pentru ocuparea unei funcții în administrația de stat se încalcă anumite dispoziții care sînt destinate a ocroti interesele participanților la concurs și concursul s-a desfășurat fără ca aceștia să se plîngă, nu există motiv pentru anularea actului. Actul este afectat deci de o nulitate relativă.[2]

De asemenea în acele cazuri în care regulile juridice,mai ales cele de procedură, nu sînt esențiale, neobservarea lor de către organul emitent atrage numai nulitatea relativă a actelor administrative, care poate fi acoperită printr-o confirmare ulterioară.

SECTIUNEA A III-A

CONTRACTELE ADMINISTRATIVE

1. Noțiunea contractelor administrative.

Organele administrației publice pentru realizarea sarcinilor pe care le au nu folosesc numai actele administrative care au caracter unilateral ci și contractele administrative care sînt acte juridice bilaterale.

Contractele administrative sînt acte juridice pe care le încheie organele

---

[1] Terminologia de nulitate relativă sau anubilitatea este echivalentă. Vezi în acest sens Tr. Ionașcu - Tratat de drept civil, vol. I, Ed. Acad., 1967, p. 330.

[2] J. Vermeulen - Teoria actului administrativ - curs litografiat București, 1945; C.Rarincescu, op. cit., p. 341 și urm.

administrației publice cu cei administrați, acte care cuprind un acord de voință generator de drepturi și obligații pentru părțile contractante. Prin natura lor contractele administrative sînt identice cu contractele de drept civil deosebirea constă însă în regimul juridic care li se aplică. Spre deosebire de contractele de drept civil contractele administrative sînt supuse și unor regului de drept public care fac parte din regimul.juridic administrativ.[1]

În dreptul socialist existența contractelor administrative era contestată deoarece acest sistem de drept nu admitea existența paralelă a dreptului public și a dreptului privat, contractele administrative fiind din această cauză inadecvate sistemului dreptului socialist.[2]

Apariția în dreptul nostru pozitiv a unor noi reglementări și a unor concepte juridice tradiționale ne determină să reținem contractele administrative în sistemul dreptului administrativ.

Astfel menționăm dispozițiile cuprinse în art.4 a legii fondului funciar din 1991 care prevede existența acelor terenuri care aparțin domeniului public și care pot fi folosite în regim de drept public fiind afectate unei utilități publice. Pe acest temei juridic se prefigurează apariția unui contract administrativ prin care utilizatorilor domeniului public să li se concesioneze astfel de terenuri. Apoi menționăm dispozițiile cuprinse în art.25 și următoarele din legea 15 din 1990 cu privire la reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale. Prin aceste dispoziții se reglementează concesionarea, închirierea și locația gestiunii a unor activități comerciale și servicii publice, unități de producție ale unor regii autonome, a unor bunuri și terenuri proprietate de stat. Contractul de concesiune de închiriere și de locația gestiunii în condițiile legii menționate întrunesc pe deplin caracteristicile contractului administrativ prin regimul juridic care îi este aplicabil.

Contractele administrative sînt folosite în țările care aplică regimul juridic administrativ ca parte a dreptului public.[3]

În țara noastră aceste acte juridice au fost folosite pînă la instaurarea sistemului de drept socialist. Doctrina și jurisprudența din acea vreme au considerat că acestor contracte le sînt aplicabile atît regulile dreptului civil cît și cele specifice de drept public.[4]

---

[1] A. de Laubadere - Manuel de droit ad-tif op. cit. p. 192.

[2] P. Stoinov - Theorie des contracts administratif en droit - socialist - Revue de droit et de science politique nr. 2/1966.

[3] A. Laubadere - Traité des contracts administratif - 1956.

[4] C. Rarincescu - Contenciosul administrativ român - p. 207.

2. Trăsăturile distinctive care caracterizează contractele administrative.

a. Părțile în contractele administrative.

Una din părțile contractante are calitatea de organ al administrației publice. Intervenția în calitate de parte contractantă a organului administrației publice este justificată de activitatea de organizare a executării legii potrivit competenței conferită de normele juridice în vederea realizării unui interes public sau a utilizării domeniului public. Cealaltă parte contractantă este un particular care se situează în afara sistemului organelor administrației publice și care are calitatea de persoană fizică sau persoană juridică.

b.Obiectul contractelor administrative.

Obiectul contractelor administrative potrivit legislației în vigoare poate fi concesionarea unor activități economice, servicii publice, unități de producție ale unor regii autonome și terenuri proprietate de stat, stabilite prin hotărîrea guvernului, potrivit art.25 din legea 15/1990.

Obiect al contractului administrativ poate fi și închirierea unor bunuri care aparțin organelor statului care administrează astfel de bunuri, în scopul folosirii lor de către persoane fizice sau juridice, parte în contract, potrivit specificului bunului respectiv.

Contractul se încheie de către organul care are în administrație bunul respectiv și orice persoană fizică sau juridică română sau străină, pe baza aprobării guvernului sau a organului administrației locale dacă deținătorul bunului închiriat este subordonat organelor administrației locale (art.30-31 din legea 15/1990).

Obiect al contractului administrativ poate fi locația gestiunii secțiilor, uzinelor și a altor subunități economice din structura lor. Aceste contracte se încheie de către regiile autonome sau societățile comerciale cu persoane fizice și juridice române sau străine pe baza unor reglementări aprobate prin hotărîrea guvernului.

Obiect al contractelor administrative, potrivit dispozițiilor arătate mai sus cuprinse în legea fondului funciar referitor la domeniul public, dar și cele pe care le-am menționat din Legea 15/1990, poate fi și concesionarea terenurilor aparținînd domeniului public și care să fie folosite potrivit destinației lor de către utilizatorii domeniului public.

Utilizarea domeniului public poate fi acordată prin acte unilaterale de autorizare unor persoane fizice sau juridice, cărora li se permite să folosească în interes personal anumite porțiuni ale domeniului public. Așa de exemplu instalarea unei tonete într-o piață pentru un negoț.

Utilizarea unor terenuri aparținînd domeniului public pot face obiectul și pentru contractele administrative de concesiune. Tipic în această privință este concesiunea funerară în cimitire.[1]

c. Clauzele contractuale sînt stabilite prin lege sau pe baza și în executarea legii de către organele administrației publice.

Legea arată modul în care se stabilesc clauzele contractuale și felul în care se încheie contractele administrative. Astfel, legea 15/1990 arată modalitatea licitației publice pentru încheierea contractelor de concesiune și de închiriere a unor bunuri care aparțin statului. Hotărîrea guvernului privind locația gestiunii secțiilor, uzinelor și fabricilor desigur vor prevedea aceeași procedură.

Clauzele contractuale sînt cuprinse într-un caiet de sarcini în care sînt prevăzute obligațiile concesionarilor, a celor care închiriază bunuri care aparțin statului ori iau locațiunea gestiunii unor unități productive care aparțin regiilor autonome sau societăților comerciale de stat.

În ceea ce privește concesionarea unor părți din domeniul public pentru utilizare personală dar în legătură cu afectarea publică a terenului clauzele contractuale sînt de asemenea stabilite pe baza și în executarea legii.

d. Executarea contractelor administrative.

Executarea obligațiilor care decurg din contractele administrative nu sînt deosebite în esență de cele care decurg din contractele de drept civil. Dar condițiile de executare sînt mai riguroase și sancțiunile mai energice.[2]

Astfel organele administrației publice exercită un control cu atribuții largi în ceea ce privește modul de îndeplinire a obligațiilor asumate prin contracte. Legea 15/1990 prevede, de exemplu, executarea controlului atît de către Ministerul de finanțe și ministerul de resort cît și de către Agenția Națională de Privatizare.

---

[1] C. Rarincescu op. cit. p. 214.

[2] C. Rarincescu op. cit. p. 213.

Sancțiunile pentru neexecutarea clauzelor prevăzute în contract sînt mai aspre decît în contractul civil, organele administrației publice competente putînd modifica unilateral clauzele contractuale și rezilia aceste contracte dacă părțile contractante nu-și îndeplinesc obligațiile, sau dacă interesele generale cer acest lucru.

c. Aplicarea regimului de drept civil și de drept administrativ contractelor administrative.

După cum am mai arătat doctrina juridică și jurisprudența în țara noastră au considerat că acestor contracte li se aplică regulile dreptului civil dar și cele ale dreptului administrativ. Aceste din urmă reguli sînt cuprinse în diferitele legi de organizare și funcționare a diferitelor organe ale administrației publice și se referă într-un fel sau altul la încheierea și executarea contractelor administrative.

În regimul juridic administrativ aplicabil contractelor administrative mai reținem necesitatea formei scrise pe care trebuie s-o aibe aceste acte.

De asemenea contractul administrativ este încheiat "intuitu personae", ceea ce înseamnă că acest contract nu poate fi transmis altor persoane, decît în condițiile în care legea permite acest lucru.

În legătură cu regimul juridic aplicabil contractelor administrative se pune problema jurisdicției în cazul litigiilor care se ivesc între părțile contractuale cu privire la încheierea și executarea acestor contracte. Aceste contracte fiind acte de gestiune pe care le fac organele administrației publice, competența soluționării litigiilor juridice pe care le generează aparține tribunalelor de drept comun. Deci nu sînt de competența instanțelor de contencios administrativ prevăzute de legea 29 din 1990. Litigiile însă aparțin contenciosul administrativ pentru că organele administrației publice sînt implicate în aceste litigii. Litigiile respective nu se rezolvă însă după procedura menționatei legi a contenciosului administrativ.

SECȚIUNEA A IV-A

24 *

OPERAȚIILE ADMINISTRATIVE.

Am arătat deja că, actele administrative, ca și celelalte acte juridice de altfel, intervin relativ rar în acțiunea organelor administrației publice. Foarte puțini dintre funcționarii administrației publice fac acte administrative. Cea

mai mare parte din activitatea organelor administrației publice este alcătuită din operațiuni administrative și operațiuni materiale.

Cea mai mare parte a personalului organelor administrației publice este angajată în realizarea unor astfel de operațiuni.

Aceste operațiuni intervin în legătură cu emiterea actelor administrative, a actelor juridice pe care le face administrația publică sau alte organe ale statului precum și cu executarea acestor acte juridice.

De exemplu, examinînd actul administrativ, este necesar să arătăm și particularitățile operațiunilor administrative și a celor materiale pentru a putea face distincția între categoriile respective.

Interesul distincției are caracter teoretic și practic.

Teoretic, pentru că ne ajută să precizăm mai bine noțiunea actului administrativ. Practic, deoarece acțiunea judiciară poate fi introdusă numai împotriva actelor administrative nu și a operațiunilor administrative, pe baza legii 29 din 1990.

Prin operațiuni administrative, înțelegem acele operațiuni materiale care sînt făcute de către personalul organelor administrației publice de-a lungul procesului administrativ. Operațiunea administrativă are semnificația unei operațiuni de birou. Așa, de exemplu, întocmirea unui referat, efectuarea unei anchete și consemnarea constatărilor într-un proces verbal, întocmirea unor statistici, elaborarea unor proiecte de acte juridice, aplicarea unor ștampile pe astfel de acte, înregistrarea lor, transmiterea lor, publicarea lor, transcrierea lor, sînt numai cîteva din operațiunile administrative care sînt făcute de diferiți funcționari ai administrației publice.

În afară de acestea, personalul administrației publice mai îndeplinește o serie de operațiuni materiale care nu au caracter de lucrări de birou și care sînt făcute în legătură cu pregătirea actelor juridice pe care le emite sau le încheie administrația publică sau alte organe ale statului, precum și cu executarea acestor acte. Aceste operațiuni se situează în afara faptului administrativ, ele formează obiect în acțiunea de organizare a acestui fapt. Astfel, asistența medicală pe care o oferă un spital constă într-o sumă de operațiuni materiale pe care le face personalul specializat în această direcție; tot așa, în învățămîntul de toate gradele, în diferite operațiuni prin care se asigură instruirea elevilor și studenților. Prestațiunile așa de variate pe care le realizează diferitele organe ale administrației publice, despre care am vorbit în alt capitol, au de cele mai multe ori caracterul unor operațiuni materiale.

Din punct de vedere juridic nu există vreo deosebire între cele două categorii de operațiuni.

Acestea se deosebesc, deopotrivă, de actele juridice prin aceea că ele nu pot crea prin ele înșile drepturi și obligații.

Prin ele însele, aceste operațiuni nu reprezintă elemente ale dreptului, ale voinței juridice. Ceea ce este specific, este tehnicitatea lor (medicină, știință în general, învățămînt, industrie, agricultură, comerț, strategie militară etc.)

Administrația le folosește pentru îndeplinirea sarcinilor sale.

Aceasta arată complexitatea structurilor administrației publice moderne și în special a administrației care cuprinde așa de numeroase și variate instituții și întreprinderi specializate în diferite domenii de activitate.

De asemenea, aceasta arată cît de variate sînt funcțiile îndeplinite în cadrul organelor administrației publice și cît de diferită este pregătirea tehnică a celor care lucrează în structurile administrației.

Cu toate că aceste operațiuni nu constituie elemente ale voinței juridice, ale dreptului, ele prezintă totuși un interes juridic.

Semnificația juridică a operațiunilor administrative și materiale constă în următoarele două aspecte principale:

Mai întîi, aceste operațiuni constituie, uneori condiția aplicării unor norme juridice. Așa este, de exemplu, plata pe care o datorează beneficiarul unei prestații de serviciu pe care a făcut-o un organ al administrației publice, sau răspunderea civilă a unui organ al administrației publice în cazul efectuării greșite a unei astfel de operațiuni.

Al doilea aspect, care subliniază semnificația juridică a celor două categorii de operațiuni, constă în aceea că ele pot constitui condiția de validitate a unui act juridic, deci și a unor acte administrative sau contracte administrative.

Într-adevăr, multe acte juridice sînt supuse unor proceduri care implică astfel de operațiuni.

Rațiunea unor astfel de proceduri este și legalitatea actelor dar și asigurarea rezolvării științifice a problemei care se pune administrației publice atunci cînd face un anumit act.

Așa, bunăoară, emiterea unei autorizații de înstrăinare a unui imobil se face după ce, în prealabil, s-au făcut măsurătorile terenului pe care se află imobilul, s-a întocmit schița amplasării acestuia, ș.a.[1]

Sau, eliberarea unui certificat de absolvire a unor cursuri se face după ce persoana respectivă a fost examinată cu diferite prilejuri, constatîndu-se gradul pregătirii acesteia.

Exemplele pot fi înmulțite la nesfîrșit, pentru că activitatea organelor administrației publice este foarte complexă și variată.

Din cele două exemple însă se poate constata ușor aspectele semnificației juridice pe care le-am menționat mai sus.

SECȚIUNEA A V-A

REGIMUL JURIDIC AL CONTRAVENȚIILOR

Organizarea executării și executarea legii de către organele administrației publice necesită și existența unor sancțiuni pe care le pot institui și aplica aceste organe în activitatea lor executivă. Această activitate cu caracter sancționator pe care o desfășoară organele administrației publice se încadrează într-un regim juridic special de drept public care s-a desprins din dreptul penal prin dezincriminarea abaterilor cu caracter contravențional

---

[1] Aceste operațiuni administrative au caracterul unor avize tehnice care preced emiterea actelor administrative, constituind condițiile de legalitate și oportunitate pentru aceste acte. Aceste avize nu produc efecte juridice prin ele însele. Efectele juridice pe care le produc se datorează legii care prevede posibilitatea sau necesitatea lor. Astfel decizia comitetelor și birourilor executive ale consiliilor populare pentru autorizarea unor lucrări de construcții, potrivit decretului 144/1958 se eliberează pe baza unui aviz tehnic întocmit de serviciul de specialitate din aparatul menționatelor organe ale administrației publice. Act administrativ este numai autorizația de construcții, deoarece numai aceasta crează o situație juridică nouă și anume dreptul pentru solicitant de a putea să construiască. Avizul tehnic condiționează, din punctul de vedere al oportunității și legalității, acest act administrativ. Organul care emite autorizația ar putea să țină seama și de alte împrejurări, în afara celor avute în vedere de avizul tehnic și aceste împrejurări să-i determine decizia. Tribunalul Suprem - Secția civilă - prin decizia 15/25 februarie 1980 a considerat că avizele tehnice, emise în baza sus-menționatului decret, sînt acte administrative întocmai ca și autorizațiile de construcții. Decizie publicată în rezumat în Revista Română de Drept nr. 10/1980 p. 63. Soluția acelei instanțe supreme nu mi se pare întemeiată potrivit particularităților juridice, arătate mai sus, cu privire la avizele tehnice în materie.

și formează regimul juridic al contravențiilor. Acest regim juridic fiind legat și de activitatea organelor administrației publice și desprins de dreptul penal se studiază la disciplina dreptului administrativ.

Regimul juridic al contravențiilor se referă la sfera răspunderii contravenționale care se particularizează în cadrul răspunderii juridice alături de răspunderea penală, disciplinară și civilă.

Regimul juridic aplicabil contravențiilor este stabilit în general de legea 32 din 1968, dar și de alte acte normative derogatorii de la legea 32/1968, care prevăd în mod special anumite contravenții și sancționarea acestora fie de organele administrației publice, fie de instanțele judecătorești.

În cadrul cursului nostru vom examina principiile de bază care caracterizează răspunderea contravențională.

CAPITOLUL I

RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ.

1. Noțiunea contravenției.

Potrivit art.1 din legea 32 din 1968, contravenția este definită ca o faptă ce prezintă un pericol social mai redus decît infracțiunea, faptă care este prevăzută de lege, decret sau alte acte normative care sînt arătate expres în legea 32 și care este săvîrșită cu vinovăție.

Din definiția dată mai sus se desprind o serie de elemente care caracterizează contravenția.

Astfel, primul element al contravenției îl constituie faptul că aceasta prezintă un grad de pericol social mai redus decît acela al infracțiunii. Așadar, gradul de pericol social este arătat de lege ca fiind mai redus decît acela al infracțiunii. Acesta este motivul pentru care fapta respectivă urmează regimul specific răspunderii contravenționale. Gradul de pericol social al unei fapte constituie elementul determinant al categorisirii unei fapte într-un regim sau altul al răspunderii juridice. Faptele cu caracter contravențional sînt arătate prin lege, prin referire la fapta infracțională, ca fiind de un pericol social mai redus decît acela al infracțiunii.

Fapta care prezintă pericol social cu caracter contravențional constă într-o acțiune sau o inacțiune prin care se aduce atingere ordinei publice și a ordinei juridice.

Spre deosebire de infracțiune, care poate fi stabilită numai prin lege,

contravenția, potrivit dispozițiilor legii 32 din 1968, poate fi stabilită și prin alte acte cu caracter normativ.

Desigur, în primul rînd, faptele cu caracter contravențional pot fi prevăzute în legi, acte care provin de la organele puterii legiuitoare. Aceste organe, au competența de a aprecia și de a stabili sancționarea acelor fapte pe care le consideră ca fiind periculoase pentru buna desfășurare a relațiilor sociale.

În al doilea rînd, anumite fapte cu caracter contravențional pot fi stabilite de prefecturi, primării, cu excepția celor comunale. Sfera acestor fapte se restrînge la domeniul în care se exercită competența acestor organe.

Astfel, potrivit art.2 al.b din legea 32 din 1968, prefecturile, primăria municipiului București și primăriile municipale și orășenești pot emite acte normative de sancționare a contravențiilor în următoarele sectoare de activitate: întreținerea și folosirea fondului locativ de stat, a drumurilor, străzilor și celorlalte căi de comunicație, a plantațiilor, parcurilor și surselor naturale de importanță locală, menținerea esteticii localităților, transportul în comun din cuprinsul localităților, aplicarea regimului prețurilor, precum și comerțul în piețe, tîrguri și oboare.

Aprecierea periculozității sociale a faptelor care intervin în aceste sectoare de activitate este compatibilă cu sarcina care revine administrației locale de bună gospodărire a resurselor materiale și de muncă din unitățile teritorial administrative respective și de asigurare a ordinei publice în aceste unități. Autonomia locală presupune și competența acestor organe de a aprecia care sînt faptele care constituie un pericol pentru buna desfășurare a relațiilor sociale care privesc colectivitățile locale.[1]

În al treilea rînd, faptele cu caracter contravențional pot fi stabilite de către guvern. Guvernul poate să prevadă sancționarea abaterilor în orice domeniu de activitate, pentru că și competența sa este generală în domeniul administrației publice.

În sfîrșit, în al patrulea rînd o competență restrînsă în ceea ce privește aprecierea periculozității sociale a unor fapte și prevederea lor ca abateri cu caracter contravențional în acte normative, aparține organelor administrației publice locale cu excepția celor comunale și a celor de sector.

---

[1] Un număr prea mare de acte juridice care prevăd contravenții constituie un impediment pentru acțiunea administrativă; astfel pot fi paralelisme în prevederea unor contravenții sau diferențe prea mari în sancționarea unor fapte contravenționale. De aceea s-a propus o limitare a categoriilor de acte care pot prevedea contravențiile restrîngîndu-se chiar pînă la lege.

Actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții arată art.4 al legii 32 din 1968, intră în vigoare în termen de 10 zile de la aducerea la cunoștință publică, în afară de cazul cînd aceste acte prevăd un termen mai lung.

În cazuri urgente însă, actele normative prin care se instituie contravențiile, pot să prevadă și termene mai scurte pentru intrarea lor în vigoare.

În ceea ce privește modalitățile de publicitate, textul menționat din legea 32 arată că acestea sînt prevăzute de lege. În această privință se impune a fi aplicat mijlocul de publicitate specific pentru actele prin care se instituie contravențiile.

Cel de al treilea element al contravenției îl constituie vinovăția cu care a fost săvîrșită fapta respectivă.

Într-adevăr, fapta care prezintă pericol social cu caracter contravențional poate fi o acțiune sau inacțiune prin care se încalcă normele juridice stabilite de actele normative prin care se instituie contravențiile.

Potrivit art.3 al legii 32 din 1968, actele normative care prevăd faptele cu caracter contravențional trebuie să cuprindă descrierea acestor fapte. Așadar, ceea ce caracterizează contravenția este descrierea acesteia în normele juridice care o prevăd.

Există din acest punct de vedere o oarecare asemănare cu infracțiunea care de asemenea trebuie descrisă de normele juridice.

Deosebirea constă în aceea că infracțiunea poate fi prevăzută numai de legea penală (art.17,c.p.), pe cînd contravenția poate fi prevăzută și în alte acte normative, după cum s-a arătat mai sus. Deosebirea dintre contravenție și abaterea disciplinară apare și mai evidentă din acest punct de vedere. Abaterea disciplinară, după cum am văzut, nu trebuie să fie prestabilită în normele juridice. Decurgînd din raporturile de subordonare ierarhică și fiind legată de desfășurarea unei relații de serviciu, abaterea disciplinară poate fi interpretată ca atare de autoritatea ierarhică sau autoritatea disciplinară.[1]

Contravenția însă, afectînd relațiile sociale, în cadrul unei colectivități locale sau a colectivității naționale, trebuie să fie amănunțit descrisă în actele juridice care o prevăd ca periculoasă pentru buna desfășurare a acestor relații.

Fapta descrisă de norma juridică ca o contravenție trebuie să fie săvîrșită cu vinovășie pentru a fi considerată ca atare. Deci nu producerea pur și simplu a faptei descrise de actul normativ dă acesteia caracterul contraven-

---

[1] Încălcarea unor obligații de serviciu dacă periclitează valori care depășesc sfera relațiilor sociale ale serviciului pot constitui contravenții.

țional. Mai este necesar ca cel ce o săvîrșește să se facă vinovat de acest lucru. Așadar, fapta contravențională constituie temeiul răspunderii contravenționale. De aceea, după prezentarea definiției contravenției se impune să cercetăm particularitățile răspunderii contravenționale.

2. Caracterele răspunderii contravenționale.

Prima problemă care se pune este aceea de a ști cine poate să răspundă pentru săvîrșirea unei contravenții.

Cu alte cuvinte cine poate fi făcut răspunzător pentru săvîrșirea unei fapte considerate de actele normative ca fiind contravenție.

În principiu, potrivit art.5 al.2 din legea 32 din 1968, sancțiunile contravenționale se aplică persoanelor fizice care au săvîrșit contravenții.

Prin derogare de la aceste dispoziții, în aliniatul al treilea al aceluiași articol, se prevede posibilitatea aplicării sancțiunilor contravenționale și persoanelor juridice cu condiția însă ca acest lucru să fie stabilit prin lege sau decret, nu prin alt act normativ.

Așadar, o particularitate a răspunderii contravenționale o constituie faptul că această răspundere poate angaja atît persoanele fizice cît și pe cele juridice. Este o particularitate care distinge răspunderea contravențională de răspunderea penală. Este știut că responsabilitatea penală angajează numai persoanele fizice.

Explicația răspunderii contravenționale a persoanelor juridice constă în faptul că acestor persoane le revin anumite obligații pentru asigurarea desfășurării normale a relațiilor sociale. Așa, de exemplu, în acțiunea contra poluării sau aceea a asigurării salubrității este necesar să fie instituite obligații care să revină și persoanelor juridice, ba uneori, în primul rînd, acestora, pentru că activitatea lor poate fi dăunătoare relațiilor sociale, care afectează colectivitatea locală sau pe cea națională. Așa, de exemplu, decizia de a evacua apele reziduale ale unei întreprinderi într-o apă curgătoare au luat-o și au executat-o oamenii acelei întreprinderi, care exercită diferite funcții. Aceste persoane exercită în mod abuziv sau cu neglijență funcțiile respective, prin aceasta încălcîndu-se normele juridice care protejează relațiile sociale, astfel încît în ultima analiză aceste persoane trebuie să suporte sancțiunea contravențională. De aceea, în aliniatul al treilea al art.5 din legea 32, se prevede că amenzile aplicate persoanelor juridice vor fi imputate de acestea persoanelor fizice vinovate.

În cazul în care legea nu prevede această posibilitate a sancționării persoanelor juridice sau în cazul celorlalte acte normative care stabilesc

contravențiile la norme ce prevăd obligații pentru organizațiile de stat, sancțiunile se aplică, potrivit ultimului aliniat al art.5 din legea 32, angajatului, membrului cooperativei sau al altei organizații obștești, care are îndatorirea să aducă la îndeplinire aceste norme. Îndatoririle de a respecta normele care instituie obligații și contravenții pot fi prevăzute de un act normativ, de contractul de muncă, de regulamentele de ordine interioară sau de statutele respectivelor organizații obștești. Această îndatorire poate să fie o sarcină de serviciu pe care o dă conducătorul organizației de stat angajaților sau membrilor organizației obștești, dacă aceasta are atribuția de a da o astfel de sarcină.

În cazul în care conducătorul organizației de stat nu a dat o astfel de însărcinare scrisă, neglijîndu-se astfel îndeplinirea sarcinilor pe care le are ca șef al organizației respective, trebuie să suporte sancțiunea amenzii.

Pentru a exista răspunderea contravențională se cere ca fapta să fie săvîrșită cu vinovăție. Vinovăția există în fapta contravențională care este săvîrșită cu intenție sau din culpă. Pentru ca fapta contravențională să antreneze răspunderea numai cu intenție este nevoie de prevederea expresă în acest sens de către actul normativ care instituie contravenția (art.10 al.1 din legea 32/1968). Pentru celelalte cazuri vinovăția constă în culpa autorului contravenției.

Fapta este săvîrșită cu intenție cînd contravenientul prevede rezultatul faptei sale, urmărind producerea lui prin săvîrșirea acelei fapte. Aceasta este intenția directă.

Fapta contravențională poate fi săvîrșită cu intenție și atunci cînd contravenientul prevede rezultatul faptei sale pe care deși nu-l urmărește îl acceptă totuși. Acesta este cazul intenției indirecte.

Fapta contravențională este săvîrșită din culpă atunci cînd contravenientul prevede rezultatul faptei sale dar nu-l acceptă, socotind fără temei că el nu se va produce. Acesta este cazul culpei in comitendo în care contravenientul săvîrșește fapta din ușurință și temeritate, socotind că rezultatul acțiunii sale nu se va produce.

Fapta contravențională poate fi săvîrșită din culpă și atunci cînd contravenientul nu prevede rezultatul faptei sale, deși trebuia și putea să-l prevadă. Acesta este cazul culpei in comitendo.

În cazul săvîrșirii mai multor contravenții deodată, de către același autor, răspunderea contravențională este angajată separat pentru fiecare faptă, dacă acestea sînt sancționate cu amendă. Cu toate acestea amenzile totalizate nu pot depăși dublul maximului prevăzut prin actul normativ pentru contravenția cea mai gravă (art.9 din legea 32 din 1968).

Atunci cînd se săvîrșesc mai multe contravenții dintre care una sau unele sînt sancționate cu închisoare contravențională se va aplica o singură sancțiune care nu va putea depăși 6 luni închisoare contravențională.

În cazul în care la săvîrșirea unei contravenții iau parte mai multe persoane, sancțiunea contravențională se aplică separat fiecărui participant (art.9 din legea 32 din 1968).În materie de răspundere contravențională nu este reglementată recidiva așa cum există în domeniul răspunderii penale. În principiu săvîrșirea unei contravenții nu atrage mărirea sancțiunii pentru altă contravenție săvîrșită de aceiași persoană.[1]

3. Cauzele care înlătură răspunderea contravențională.

Cauzele care înlătură răspunderea contravențională sînt aproximativ aceleași cu cele care în dreptul penal înlătură caracterul ilicit al faptei. Legea 32 în art. 10 și 11 menționează aceste cauze printre care nu figurează beția fortuită din codul penal, în rest sînt cauzele care sînt prevăzute de codul penal.[2] De aceea pentru înțelegerea noțiunilor folosite pentru aceste cauze de înlăturare a răspunderii contravenționale, pentru că legea 32 nu o face, trebuie să recurgem la textele codului penal care definește aceste cauze.

Astfel prima cauză care înlătură răspunderea contravențională este **legitima apărare** (art.10 din legea 32 din 1968).

Potrivit codului penal, este în legitimă apărare acela care săvîrșește fapta pentru a înlătura un atac material, direct, imediat și injust, îndreptat împotriva sa, a altuia sau împotriva unui interes obștesc, și care pune în pericol grav persoana sau drepturile celui atacat ori interesul obștesc.

Este, de asemenea, în legitimă apărare și acela care din cauza tulburării sau temerii a depășit limitele unei apărări proporționale cu gravitatea pericolului și cu împrejurările în care s-a produs atacul (art.44 c.p.).

O altă cauză care înlătură răspunderea contravențională este **cazul fortuit**. Astfel nu constituie contravenție fapta săvîrșită din cauza unei întîmplări ce nu poate fi prevăzută sau înlăturată (art.10. din legea 32 din 1968). În acest caz, textul legii care stabilește regimul juridic aplicabil răs-

---

[1] În literatura juridică s-a formulat opinia după care și în materie contravențională există recidiva pentru anumite contravenții. Aceasta ar fi necesară în vederea înlăturării eventualității comiterii altor abateri de același fel. Vezi în acest sens L. Groza, Gh. Părăușanu. Reglementarea sancționării contravențiilor Ed. Șt. 1973, p. 16.

[2] L. Groza, Gh. Părăușanu op. cit., p. 15, opinează pentru ca și această cauză să fie luată în considerare atunci cînd se comit contravenții.

punderii contravenţionale este explicit, astfel încît nu mai avem nevoie de a recurge la definiţiile date de codul penal.

Constrîngerea este menţionată, de asemenea, ca o cauză care înlătură răspunderea contravenţională, fără ca textul din legea 32 din 1968 să specifice caracterul acestei constrîngeri, aşa cum face codul penal care menţionează ca o cauză care înlătură răspunderea penală atît constrîngerea fizică cît şi cea morală. Credem că în materie de răspundere contravenţională constrîngerea fizică şi cea morală constituie cauza înlăturării acestei responsabilităţi. Iar pentru înţelesul noţiunii de constrîngere trebuie să recurgem la definiţia pe care o dă codul penal (art.46 c.p.)

Astfel nu constituie contravenţie fapta săvîrşită din cauza unei constrîngeri fizice căreia făptuitorul nu i-a putut rezista. De asemenea nu constituie contravenţie fapta săvîrşită din cauza unei constrîngeri morale, exercitată prin ameninţarea cu un pericol grav pentru persoana făptuitorului ori a altuia şi care nu putea fi înlăturat în alt mod.

O altă cauză, menţionată în art.10 din legea 32 din 1968, ca fiind de natură a înlătura responsabilitatea contravenţională este **eroarea de fapt.** Pentru înţelegerea termenului de **eroare de fapt** vom recurge la definiţia pe care o dă codul penal.

Nu săvîrşeşte o contravenţie acela care în momentul comiterii faptei nu cunoaşte existenţa unei stări, situaţii sau împrejurări de care depinde caracterul contravenţional al faptei.

Desigur, că în cazul răspunderii contravenţionale necunoaşterea legii sau a altor acte normative care prevăd abaterile cu caracter contravenţional nu înlătură caracterul contravenţional al faptei.

Starea de necesitate este prevăzută, de asemenea, ca o cauză care înlătură răspunderea contravenţională (art.10 din legea 32 din 1968)., fără ca textul să lămurească înţelesul acestei cauze. De aceea, şi în acest caz, vom recurge la definiţia pe care codul penal o dă stării de necesitate în art.45.

Este în stare de necesitate acela care săvîrşeşte fapta pentru a salva de la un pericol iminent şi care nu putea fi înlăturat altfel, viaţa, integritatea corporală, sau sănătatea sa, a altuia sau un bun important al său ori al altuia sau un interes obştesc.

Nu este în stare de necesitate persoana care în momentul în care a săvîrşit fapta şi-a dat seama că pricinuieşte urmări vădit mai grave decît cele care s-ar fi putut produce dacă pericolul nu era înlăturat.

O altă cauză care înlătură responsabilitatea contravenţională este **starea mintală sau o anumită infirmitate** a celui care săvîrşeşte fapta şi care îl fac iresponsabil de fapta care i se impută (art.10 al. final din legea 32 din

1968).

Într-adevăr, persoana respectivă nu poate fi făcută răspunzătoare dacă starea sa mintală nu-i permite să-și dea seama de acțiunile și inacțiunile sale, ori dacă nu poate fi stăpîn pe aceasta datorită unor infirmități pe care le are.

În sfîrșit,o altă cauză care înlătură răspunderea contravențională este **minoritatea** celui care săvîrșește fapta.

Articolul 11 din legea 32 din 1968, prevede că fapta săvîrșită de un minor sub 14 ani nu constituie contravenție. Pentru contravențiile săvîrșite de minorii care au împlinit 14 ani, minimul și maximul amenzii se reduc la jumătate din minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ, pentru fapta săvîrșită.

4. Sancțiunile contravenționale.

Pericolul social mai redus decît acela al infracțiunii face ca sancțiunile contravenționale să fie deosebite de acelea care se aplică în cazul săvîrșirii de infracțiuni.

Care sînt sancțiunile contravenționale?

Avertismentul este sancțiunea cea mai blîndă care se poate aplica în cazul săvîrșirii contravenției.

Prin avertisment se atrage atenția contravenientului asupra pericolului faptei săvîrșite și i se recomandă ca pe viitor să respecte dispozițiile legale.

Avertismentul se aplică în cazurile în care fapta contravențională este de mică importanță și se apreciază că acela care a săvîrșit-o nu o va mai repeta, chiar fără aplicarea unei amenzi.

Sancțiunea avertismentului se poate aplica chiar dacă actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune (art.6 din legea 32 din 1968).

După cum se vede, legea lasă un larg drept de apreciere organelor care aplică sancțiunea contravențională, de a folosi această sancțiune în raport de natura faptei și de condițiile în care aceasta a fost săvîrșită.

Amenda este sancțiunea contravențională care se aplică acelor fapte care prezintă un pericol social mai mare. Amenda constă într-o sumă de bani pe care contravenientul trebuie să o plătească.

Legea 32 din 1968 stabilește limita maximă a amenzilor care pot fi prevăzute în actele normative care instituie abaterile cu caracter contravențional cu excepția legii.

Sumele stabilite de legea 32 din 1968 pentru amenzile pe care le pot

fixa organele administrației publice pentru contravenții sînt cu totul neînsemnate pentru a îndeplini scopul sancționării faptelor contravenționale. De aceea este neapărat necesar să fie adaptată legea de sancționare a contravențiilor la modificările care au loc în societatea noastră în condițiile actuale.

Prin lege se pot stabili amenzi maxime fără limită. Închisoarea contravențională este o pedeapsă care se poate institui numai prin lege pentru fapte contravenționale care prezintă un grad mai ridicat de periculozitate așa cum sînt contravențiile contra liniștei și ordinei publice prevăzute de legea 61 din 1991. Sancțiunea închisorii contravenționale este de la o lună la șase luni și nu poate fi pronunțată decît de instanțele judecătorești. Sancțiunea închisorii contravenționale se execută în condiții speciale, deosebite de cele în care se execută sancțiunile penale privative de libertate. De asemenea sancțiunea închisorii contravenționale nu se înregistrează în cazier.

Confiscarea este o sancțiune complimentară care se aplică în cazul săvîrșirii unor contravenții.

Sînt supuse confiscării, dacă această sancțiune este prevăzută în mod expres de actul de stabilire și sancționare a contravenției, lucrurile produse prin fapta contravențională, lucrurile care au servit la săvîrșirea contravenției cu condiția ca acestea să fie ale contravenientului și lucrurile dobîndite prin săvîrșirea contravenției, dacă nu sînt restituite persoanei vătămate (art.8 din legea 32 din 1968).

Lucrurile a căror deținere sau circulație este interzisă sînt întotdeauna supuse confiscării.

Dacă fapta contravențională cauzează prejudicii materiale despăgubirile sînt stabilite potrivit tarifelor pe care le cuprind actele normative prin care se prevăd și se sancționează contravențiile (art.3 din legea 32 din 1968).

Dacă aceste acte nu cuprind prevederi în acest sens urmează a se aplica regulile dreptului comun, deci dispozițiile art.998 și următoarele din codul civil.

5. Prescripția aplicării sancțiunii contravenționale și prescripția executării sancțiunii contravenționale.

Mai înainte de a examina regulile privitoare la prescripția aplicării sancțiunii contravenționale și la prescripția executării acesteia,este necesar să vedem ce se întîmplă în cazul succesiunii unor acte normative care sancționează diferit abaterile contravenționale.

Atunci cînd, printr-un act normativ nou, fapta nu mai este socotită contravenție, fapta respectivă nu va mai fi sancționată, chiar dacă a fost săvîrșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ, iar sancțiunea contravențională, aplicată sub imperiul vechiului act, dar neexecutată pînă la data intrării în vigoare a noului act, nu se mai execută.

Dacă sancțiunea prevăzută în noul act normativ este mai ușoară, se va aplica această sancțiune. Amenda aplicată potrivit vechiului act normativ, dacă n-a fost executată, se va executa numai pînă la limita maximului prevăzut în noul act normativ.

În cazul în care, noul act normativ prevede o sancțiune mai gravă, contravenția săvîrșită anterior va fi sancționată în conformitate cu prevederile actului normativ în vigoare la data săvîrșirii ei (art.12 din legea 32 din 1968).

Prescripțiile aplicării sancțiunii pentru săvîrșirea contravențiilor sînt fixate, prin art. 13 din legea 32 din 1968, la **3 luni** de la data săvîrșirii faptei.

În cazul în care fapta contravențională a fost mai întîi urmărită ca infracțiune, prescripția aplicării sancțiunii contravenționale nu curge, pe timpul cît cauza se afla în fața organelor de urmărire penală sau a instanțelor de judecată.

Curgerea prescripției este întreruptă în acest caz numai dacă organele de urmărire sau instanța de judecată au fost sesizate înlăuntrul termenului de trei luni de la săvîrșirea faptei respective.

Prescripția operează, totuși, dacă sancțiunea nu a fost aplicată, în termen de un an de la săvîrșirea faptei. Aceeași situație o avem atunci cînd cauza privitoare la abaterea contravențională se află în fața comisiei de judecată.

Prescripția este de un an în cazul contravențiilor la normele privind impozitele și taxele, primele de asigurare prin efectul legii și disciplina financiară. Problema care se pune, în legătură cu prescripția aplicării sancțiunii contravenționale, este aceea de a ști, care este momentul în care fapta contravențională se consideră a fi săvîrșită și din care moment începe să curgă termenul de prescripție.

Sînt unele contravenții care se consumă printr-un simplu act al persoanei care o săvîrșește.În acest caz, chestiunea este simplă, momentul consumării actului respectiv marchează punctul din care începe să curgă termenul de prescripție.

Există uneori abateri contravenționale care se perpetuează în timp, acțiunea persoanei fiind în continuu în contradicție cu prescripția cuprinsă în normele juridice.

Aceeași este situația în cazul unei abateri contravenționale, care

rezultă din încălcarea acelor norme juridice care permit o anumită acțiune numai cu autorizația prealabilă a administrației publice, de exemplu, construirea unui imobil. A acționa fără o astfel de autrorizație pune pe cel care o face într-o stare contravențională care subzistă tot timpul încălcării prescripției prevăzute în actul normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția. Deci, și în acest caz, nu se poate considera cu temei că termenul de prescripție curge din momentul în care s-a acționat fără autorizație legală.[1]

În ceea ce privește prescrierea executării sancțiunii contravenționale, trebuie să distingem în funcție de natura acestei sancțiuni, următoarele:

Astfel, în cazul amenzii, dacă procesul verbal de constatare a contravenției sau, după caz, înștiințarea de **plată** a amenzii nu au fost comunicate celui sancționat în termen de **o lună** de la data aplicării sancțiunii, executarea sancțiunii se prescrie (art.14 din legea 32 din 1968).

În cazul în care contravenientul a fost **înștiințat**, dar nu s-a trecut la executarea sancțiunii, executarea sancțiunii se prescrie în termen de un an de la data săvîrșirii faptei chiar dacă contravenientul a exercitat calea de atac împotriva actului de sancționare.

Prescripția executării sancțiunii contravenționale nu curge pe timpul în care contravenientul a cerut amînarea sau eșalonarea plății amenzii.

În cazul închisorii contravenționale, executarea acestei sancțiuni se prescrie în termen de un an de la data rămînerii definitive a hotărîrii judecătorești care a pronunțat această sancțiune (art.15 alin.4 din decretul 153 din 1970).

Prescripția aplicării și executării sancțiunilor contravenționale, arătate mai sus, nu împiedică urmărirea despăgubirilor și confiscarea lucrurilor supuse acestei măsuri (art.15 din legea 32 din 1968).

---

[1] Într-o opinie contrară se consideră că în materie contravențională nu se poate admite conceptul "contravenției continuate" care ar fi o concepție penalistă asupra contravenției. Vezi în acest sens Revista Română de Drept nr. 6/1973 p. 176-177 cu privire la comunicarea făcută pe această temă de R. Gherghinescu la secția științificăde drept constituțional și administrativ a Consiliului Central al A.J.

Tribunalul Suprem, secția civilă, prin decizia 385 din 6 martie 1971, consideră că termenul de prescripție a sancțiunii contravenționale nu curge în cazul expres prevăzut de normele juridice care instituie contravenții care constau în fapte omisive. Cînd fapta este comisivă (a construi fără autorizație), termenul de prescripție curge de la data săvîrșirii faptei. În acest sens vezi L. Groza, Gh. Părăușanu op. cit., p. 57-59.

CAPITOLUL II

CONSTATAREA CONTRAVENȚIEI ȘI APLICAREA SANCȚIUNII

1. Constatarea contravenției.

Contravenția se constată printr-un proces verbal pe care îl încheie persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția.

Există însă anumite persoane, care dețin unele funcții, datorită cărora le revin competența constatării contravențiilor în diferite domenii de activitate, indiferent de natura actului care stabilește și sancționează contravențiile.

Astfel, primarul constată contravențiile stabilite prin actele normative emise de organele locale ale administrației publice precum și contravențiile prevăzute în alte acte normative privitoare la: apărarea ordinei publice, regulile generale de comerț, vînzarea, circulația și transportul produselor alimentare, circulația produselor agricole, producția, vînzarea, circulația și desfacerea vinului și rachiurilor naturale, pescuitul, vînatul, prevenirea și combaterea epidemiilor și epizotiilor, întreținerea drumurilor naționale și locale, a podurilor și accesoriilor acestora, executarea lucrărilor edilitare, regimul construcțiilor, folosirea fondului locativ de stat, ocrotirea lucrărilor de îmbunătățiri funciare și a lucrărilor de gospodărire a apelor, precum și contravențiile silvice.

Ofițerii și subofițerii de poliție constată contravențiile la dispozițiile legale privind: apărarea ordinei publice și celelalte sectoare de activitate care intră în atribuțiile poliției, regulile generale de comerț, vînzarea, circulația și transportul produselor alimentare, circulația produselor agricole, producția, vînzarea, circulația și desfacerea vinului și rachiurilor naturale, pescuitul, vînatul, întreținerea drumurilor locale și naționale, a podurilor și accesoriilor acestora în regimul construcțiilor.

Prin actele normative de stabilire și sancționare a contravențiilor pot fi prevăzute și alte contravenții care se constată de primari sau de ofițerii și subofițerii de poliție.

De asemeni, actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile pot să arate și alte categorii de persoane care au competența constatării contravențiilor arătate mai sus.

Șefii de servicii și de secții ori asimilații acestora din unitățile de stat

sau obștești au competența de a constata contravențiile săvîrșite de personalul în subordinea lor sau respectiv de membrii organizațiilor obștești, precum și de persoanele străine de aceste organizații, dacă aceste contravenții sînt săvîrșite în incinta unităților de stat sau obștești (art.16 din legea 32 din 1968).

Legea prevede obligația pentru contravenient de a prezenta actul de legitimație, la cererea organului constatator, precum și alte acte pe care le are asupra sa, în vederea determinării locului de muncă.

Pentru legitimarea contravenientului, agentul constatator poate apela, în caz de nevoie, la ofițerii și subofițerii de poliție, care sînt obligați să le acorde sprijin (art.18 din legea 32 din 1968).

Procesul-verbal de constatare a contravenției cuprinde: data și locul unde acesta a fost încheiat, numele, prenumele și calitatea celui care îl încheie, numele, prenumele, domiciliul, ocupația și locul de muncă al contravenientului, numărul actului de identitate al acestuia, descrierea faptei ce constituie contravenție, cu indicarea datei și orei cînd a fost săvîrșită, precum și cu arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității acesteia și la evaluarea eventualelor pagube ce au fost pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția; mențiunea după care contravenientul poate achita în termen de 48 de ore jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ pentru fapta săvîrșită.

În cazul în care contravenientul este minor, procesul verbal va cuprinde și numele, prenumele și domiciliul părinților sau ale tutorelui.

Agentul constatator consemnează în procesul-verbal, la cererea contravenientului, eventualele obiecțiuni ale acestuia cu privire la conținutul procesului- verbal și mijloacele de probă de care înțelege să se servească în cauză (art.17 din legea 32/1968).

2. Aplicarea sancțiunii contravenționale.

Principiul stabilit de legea 32 din 1968, în ceea ce privește aplicarea sancțiunii contravenționale, este acela după care agentul constatator al contravenției este și cel care aplică sancțiunea contravențională, dacă actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor nu prevede altfel (art.20 din legea 32 din 1968).

Dacă, potrivit actului normativ de stabilire și sancționare a contravenției, agentul constatator nu este competent să aplice sancțiunea, procesul verbal de constatare se trimite de îndată organului competent să

aplice sancțiunea. Așa, de exemplu, potrivit art.11 din decretul 153 din 1970, în cazul în care agentul care constată contravenția apreciază că amenda contravențională nu este suficientă pentru a pedepsi fapta, trimite de îndată procesul-verbal de constatare judecătoriei, singura competentă să aplice sancțiunea închisorii contravenționale.

Sancțiunea contravențională se aplică în limitele prevăzute de actul normativ, ținîndu-se seama de împrejurările în care a fost săvîrșită fapta, de starea materială a făptuitorului și de celelalte date privitoare la contravenient cuprinse în procesul verbal de constatare.

Odată cu sancțiunea se stabilește și despăgubirea, dacă actul normativ prevede tarifele în acest sens. Astfel, partea vătămată acționează potrivit legii civile, după cum s-a arătat deja.

De asemeni, organul competent să aplice sancțiunea contravențională principală o aplică, dacă este cazul, și pe aceea complimentară a confiscării.

Actul juridic prin care se sancționează contravenția trebuie comunicat contravenientului și dacă este cazul părții vătămate, precum și persoanelor juridice sau fizice cărora le aparțin bunurile confiscate.

Desigur că, în cazul în care agentul constatator aplică și sancțiunea, iar contravenientul este de față la încheierea procesului verbal,copia acestuia și înștiințarea de plată se înmînează contravenientului, făcîndu-se mențiune despre aceasta în procesul verbal.

În cazul în care contravenientul achită pe loc agentului constatator jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ, pentru fapta săvîrșită, iar prin contravenție nu s-a cauzat o pagubă și nu există lucruri supuse confiscării, procesul verbal, nu se mai încheie și orice urmărire încetează.

Plata amenzii se face contra chitanță, în care se va specifica contravenția pentru care a fost încasată amenda.

Procesul-verbal nu se încheie nici dacă agentul constatator aplică sancțiunea avertismentului, iar prin contravenție nu s-a pricinuit o pagubă și nu există lucruri care să fie supuse confiscării cu excepția cazurilor cînd în actul normativ, care prevede și sancționează contravenția, se prevede altfel.

Atunci cînd contravenientul se angajează, sub semnătură, să achite în cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului - verbal jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ pentru fapta săvîrșită, agentul constatator face mențiune despre aceasta în procesul verbal.

Plata amenzii se face la C.E.C. ori la organizația de stat care se specifică în procesul verbal. Chitanța de plată se predă, de contravenient, agentului constatator ori se trimite prin poștă organului din care face parte

acest agent.

În cazul în care contravenientul nu achită în termen amenda, se va proceda la sancționarea lui potrivit regulilor arătate mai înainte (art.26 din legea 32 din 1968).

Dacă organul competent să aplice sancțiunea apreciază că fapta socotită contravenție a fost săvîrșită în astfel de condiții încît potrivit legii penale fapta constituie infracțiune, va sesiza organul de urmărire penală competent (art.29 din legea 32 din 1968).

Invers, dacă fapta urmărită ca infracțiune este considerată de procuror sau de instanța de judecată ca abatere contravențională, dosarul cauzei va fi trimis organului competent să constate și eventual să sancționeze contravenția.

În cazul în care contravenientul este un militar în termen, procesul verbal de constatare se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, spre a i se aplica, dacă bineînțeles procesul verbal este întemeiat, sancțiunile disciplinare prevăzute de regulamentele militare.

În ceea ce privește însă despăgubirea pe bază de tarif, în cazul în care au fost produse daune, și în ceea ce privește confiscarea, competența aparține organelor civile, după cum am arătat mai sus (art.44 din legea 32 din 1968).

CAPITOLUL III

CĂILE DE ATAC ÎMPOTRIVA ACTELOR DE SANCȚIONARE A CONTRAVENȚIILOR ȘI EXECUTAREA ACESTOR ACTE

1. Căile de atac împotriva actelor de sancționare a contravențiilor.

Împotriva actului de sancționare a contravenției, contravenientul poate face plîngere în termen de 15 zile de la data comunicării acestui act. În același termen, poate face plîngere partea vătămată, în ceea ce privește despăgubirea stabilită pe bază de tarif, precum și cel căruia îi aparțin bunurile confiscate.

Plîngerea suspendă, de drept, executarea actului de sancționare a contravenției.

În ceea ce privește organele competente să soluționeze plîngerile contra actelor de sancționare a contravențiilor, legea 32 din 1968, distinge după natura actului care prevede abaterile contravenționale, după gravitatea

sancțiunilor aplicate și după calitatea de persoană fizică sau juridică a contravenientului.

Principiul pe care îl urmează reglementarea căilor de atac în legea 32 din 1968, este acela al rezolvării plîngerilor pe cale ierarhică și, numai în mod excepțional, rezolvarea este de competența instanțelor judecătorești.

Să examinăm această competență în soluționarea plîngerilor împotriva actelor prin care se soluționează contravențiile.

Dacă agentul constatator a aplicat sancțiunea, a dispus confiscarea sau a stabilit despăgubirea pe baza unui act normativ care este emis de guvern, plîngerea se soluționează de către conducătorul organului din care face parte agentul constatator sau de către un alt funcționar care primește delegație în acest sens.

Dacă cel care a hotărît sancționarea este însăși conducătorul organului, plîngerea se soluționează de către conducătorul organului ierarhic superior.

În cazul actelor de sancționare a contravențiilor emise în baza actelor normative ale organelor locale ale administrației, plîngerea se soluționează de către primarul comunei, orașului, municipiului sau sectorului municipiului București pe al cărui teritoriu a fost săvîrșită fapta.

Atunci cînd actul de sancționare a contravenției a fost emis de un alt organ, pe baza procesului verbal încheiat de agentul constatator, plîngerea se soluționează de către organul prevăzut în actul normativ care prevede contravenția.

Plîngerile contravenienților, persoane fizice, împotriva actelor de sancționare a contravențiilor, dacă acestea au fost emise în baza unor acte normative care prevăd amenzi sau despăgubiri pe bază de tarif peste 100 lei, se soluționează de judecătoria în a cărei rază teritorială a fost săvîrșită contravenția.[1]

În cazul amenzii aplicate unei persoane juridice, plîngerea acesteia se rezolvă de organul indicat în legea sau decretul care prevede sancționarea persoanei juridice. Dacă legea sau decretul nu indică un astfel de organ, plîngerea se rezolvă de conducătorul organului central al administrației publice în a cărei ramură sau domeniu de activitate s-a comis contravenția,

---

1 Plîngerea este condiționată nu de sancțiunea aplicată, ci de cea prevăzută în actul normativ pe baza căruia a fost emis actul de sancționare. Astfel, este admisibilă plîngerea împotriva unui act care prevede amenda de 700 lei, dacă pentru contravențiile respective actul normativ a prevăzut amenzi peste 1000 lei. Nota critică la sentința judecătoriei Tg. Cărbunești nr. 1503/1970 - Revista Română de Drept nr. 11/1971, p. 108.

ori de funcționarul delegat de conducătorul organului în acest scop, funcționarul respectiv trebuind să aibă cel puțin gradul de director.

Plîngerea se depune la organul din care face parte agentul constatator, împreună cu copia de pe procesul verbal de constatare și sancționare a contravenției.

Plîngerea împreună cu dosarul cauzei se trimite organului competent de soluționare, care citează pe cel care a făcut plîngerea, precum și orice altă persoană în măsură să contribuie la rezolvarea justă a acesteia. Agentul constatator și organul care a aplicat sancțiunea nu se citează.

Organul care soluționează plîngerea, după ce constată dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și celelalte persoane citate, dacă aceștia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege necesare verificării legalității și temeinicia procesului verbal și hotărăște asupra sancțiunii despăgubirii pe bază de tarif, precum și asupra măsurii confiscării printr-o încheiere motivată ori după caz, printr-o hotărîre judecătorească.

Soluționarea pricinei trebuie făcută în termen de 30 de zile de la data înregistrării plîngerii (art.38 din legea 32 din 1968).

Din reglementarea pe care o face legea 32 actului de sancționare a contravenției, cît și a celui de soluționare a plîngerilor contra acestor acte, se degajă destul de clar caracterul jurisdicțional al acestora.

În ceea ce privește actele de soluționare a plîngerilor, acestea sînt calificate chiar de art. 38 al legii ca acte cu caracter jurisdicțional.

Dacă vom cerceta și actele prin care se sancționează contravențiile, vom constata existența acelor elemente care caracterizează actul administrativ de jurisdicție pe care l-am tratat într-un alt capitol al cursului.

În ceea ce privește hotărîrile judecătorești prin care sînt sancționate contravențiile prevăzute de decr. 153 din 1970 acestea sînt supuse reexaminării de către aceeași instanță la cererea contravenientului sau a procurorului, în termen de 24 de ore de la pronunțare ori de la comunicare, dacă contravenientul a fost lipsă la judecată.

2. Executarea actelor prin care se sancționează contravențiile.

Actul care prevede amenda contravențională se pune în executare de către organul care a aplicat amenda, dacă nu sînt folosite căile de atac împotriva acestui act sau de organul care a soluționat plîngerea atunci cînd s-au folosit căile de atac.

Aceste organe comunică, din oficiu, administrației financiare a

primăriilor în localitățile în care domiciliază sau își are sediul contravenientul actul prin care a fost pronunțată sancțiunea contravențională.

Executarea se face asupra veniturilor sau celorlalte bunuri ale contravenientului, potrivit normelor legale privitoare la executarea silită.

Actele de sancționare a contravențiilor constituie titluri executorii.

Partea vătămată, pentru valorificarea drepturilor sale, în scopul executării despăgubirilor pe bază de tarif, va folosi calea executării silite potrtivit normelor legale; actul de sancționare a contravenției este titlul executor și cu privire la aceste despăgubiri.

Sancțiunea avertismentului se adresează oral de agentul constatator, atunci cînd contravenientul este prezent la constatarea contravenției.

Atunci cînd contravenientul nu este prezent la constatarea contravenției, avertismentul se socotește executat prin comunicarea procesului verbal de constatare cu rezoluția de sancționare, iar dacă sancțiunea a fost aplicată de organul care a soluționat plîngerea, prin încunoștiințarea scrisă.

Executarea hotărîrilor judecătorești în ceea ce privește închisoarea contravențională se face potrivit normelor prevăzute de codul de procedură penală (art.15 al.1 din decr. 153 din 1970), cu modificările din 1980, care au fost arătate mai înainte.

PARTEA A IV-A

CONTROLUL ACTIVITĂȚII ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

SECȚIUNEA I-A

NOȚIUNEA CONTROLULUI ACTIVITĂȚII ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

1. Necesitatea controlului activității organelor administrației publice.

Administrația publică ca activitate care are menirea de a realiza anumite valori politice pentru satisfacerea necesităților societății, fiind din această cauză o activitate subordonată acestor valori, prin natura sa necesită

supunerea față de multiple forme de control, în vederea asigurării înfăptuirii acestor valori politice.

Așa dar, pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de forurile politice este nevoie de instituirea unui vast și complex control asupra acestei activități. Într-adevăr, există o gamă amplă și variată de forme de control asupra activității organelor administrației publice tocmai datorită caracterului subordonat pe care îl are această activitate. Natura diferitelor forme de control diferă în funcție de particularitățile subordonării.

Astfel, activitatea organelor administrației publice este supusă înainte de toate controlului organelor puterii legiuitoare. Controlul politic asupra activității organelor administrației publice este o necesitate firească datorită faptului că organele administrației publice au sarcina realizării politicii statului. Pentru asigurarea îndeplinirii acestei sarcini trebuie realizat un control din partea organelor puterii legiuitoare, asupra activității organelor administrației publice.

De asemenea, pentru că valorile politice pe care le au de îndeplinit organele administrației publice, se referă la satisfacerea nevoilor societății, iar activitatea organelor administrației publice este menită,în ultimă analiză,a sluji intereselor cetățenilor, este necesară instituirea unor forme de control social în care cetățenii să aibe o participare eficientă. În acest scop funcționează un control social și un control al opiniei publice asupra activității organelor administrației publice. Acest control social asupra activității organelor administrației publice prezintă variate aspecte.

Este mai întîi un control pe care îl exercită opinia publică asupra activității organelor administrației publice și care se exprimă fie prin presă, fie prin sesizări, reclamații și propuneri pe care cetățenii le fac în legătură cu activitatea administrației publice.

Pentru că valorile politrice pe care trebuie să le realizeze organele administrației publice se exprimă în legi, iar aceste organe acționează pe baza și în executarea legii, un criteriu esențial în aprecierea activității organelor administrației publice îl constituie legalitatea acestei activități. Desigur, după cum se va vedea, acesta nu este singurul criteriu de apreciere a activității organelor administrației publice, dar este un criteriu esențial care determină instituționalizarea unor activități speciale și specifice pentru controlul acțiunii administrației publice. Ne referim în acest sens la controlul pe care îl realizează instanțele judecătorești asupra activității organelor administrației publice în cadrul contenciosului administrativ.

Criteriul legalității activității organelor administrației publice este

prezent în orice formă de control, indiferent care ar fi autorul controlului.

Controlul activității organelor administrației publice nu trebuie să fie limitat numai la activitate de control care se realizează din afara organelor administrației publice. Ca orice sistem organizat, administrația publică realizează ea însăși o vastă activitate de control asupra felului în care sînt îndeplinite sarcinile care revin diferitelor organe ale administrației publice. Cum spuneam în altă parte a cursului, administrația își autoreglează acțiunile proprii. În această privință trebuie notat mai întîi autocontrolul pe care îl exercită asupra activității proprii fiecare funcționar al organelor administrației publice.

Există însă diferite forme instituționalizate de control în cadrul sistemului administrației publice, prin care este urmărită, cercetată și reglată acțiunea diferitelor organe ale acestui sistem, pentru ca această acțiune să fie conformă cu exigențele stabilite prin lege.

În acest sens ni se dezvăluie funcția controlului ca o componentă esențială a activității de conducere și de manifestare a ierarhiei administrative, în organizarea administrației publice.

Controlul administrativ, pentru că, despre acest control este vorba aici, constituie forma cea mai complexă a controlului asupra activității organelor administrației publice.

Referindu-ne la necesitatea controlului activității organelor administrației publice, nu trebuie să limităm rolul acestuia la constatarea unor eventuale erori sau abuzuri în activitatea organelor administrației publice. Controlul este necesar mai ales pentru a îndruma, orienta și eventual corecta acțiunea organelor administrației publice, în vederea realizării politicii statului.

Subliniind rolul pozitiv al controlului activității organelor administrației publice, nu trebuie să pierdem din vedere anumite efecte negative care se pot manifesta dacă activitatea de control nu este concepută și realizată rațional. Astfel activitatea de control are un efect inhibitor asupra celui controlat și afectează inițiativa acestuia în angajarea diferitelor acțiuni. Pe de altă parte exercitarea unor multiple activități de control este de natură să ducă la perturbarea acțiunilor pe care trebuie să le întreprindă diferitele organe ale administrației publice.

De aceea activitatea de control asupra organelor administrației publice trebuie concepută și realizată de așa manieră încît să nu atrofieze spiritul de inițiativă și răspundere a funcționarilor administrației publice și să nu ducă la perturbarea activității organelor administrației publice.

2. Elementele componente ale controlului.

Oricare ar fi forma de control și oricare ar fi autorul controlului putem să distingem trei principale elemente ale acestuia. Avem astfel o bază de referință a controlului, un obiect al controlului și operațiunile de control propriuzise.[1]

Baza de referință a controlului cuprinde acele elemente care trebuie urmărite **în cadrul obiectului controlului**. Cu alte cuvinte sînt o serie de exigențe care trebuie urmărite în felul în care ele sînt îndeplinite de către organele administrației publice. Desigur că baza de referință a controlului poate fi mai amplă sau mai restrînsă după cum se referă la un număr mai mic sau mai mare de elemente pe care le cuprinde activitatea organelor administrației publice.

Astfel baza de referință a controlului poate să cuprindă obiectivele pe care trebuie să le realizeze diferitele organe ale administrației publice, prevăzîndu-se un anumit criteriu pentru aprecierea gradului de realizare a acestor obiective, de către organul controlat.

În baza de referință se cuprind apoi elemente privitoare la mijloacele folosite pentru atingerea obiectivelor propuse. În această privință sînt elemente de apreciere cu privire la folosirea personalului organului controlat. De asemeni elemente de apreciere a folosirii mijloacelor materiale și a celor financiare de care dispun organele administrației publice.

În baza de referință a controlului se cuprind elemente care se raportează la procedeele folosite pentru realizarea obiectivelor propuse. Aceste procedee sînt apreciate în primul rînd din punctul de vedere al legalității lor. În baza de referință se cuprind reglementările prohibitive sau imperative la care sînt supuse activitățile organelor administrației locale și pe care aceste organe trebuie să le respecte.

De asemeni procedeele folosite pentru atingerea scopurilor propuse pot fi apreciate din punct de vedere al oportunității, al rentabilității sau al eficienței lor.

În sfîrșit în baza de referință pot intra elemente care privesc calitatea activității cu care este însărcinat organul administrației publice supus controlului. Această calitate este apreciată printr-o serie de criterii care vizează eficiența serviciului, operativitatea, funcționalitatea, rentabilitatea, oportunitatea, ș.a.

---

[1] Denis Levy - Aspects genereux du controle - Traité de science ad-tive, op. cit., p. 695 și urm.

Obiectul controlului este cel de al doilea element component al controlului.

Activitatea organelor administrației publice se realizează cu ajutorul oamenilor, cu folosirea unor mijloace materiale și financiare, precum și prin întrebuințarea unor operațiuni administrative și materiale precum și a unor acte juridice. Ca atare întregul arsenal de mijloace umane, materiale, financiare, precum și mijloacele și proiectele folosite de organele administrației publice pot face obiect al controlului.

Mijloacele materiale și financiare sînt supuse controlului și sub aspectul existenței lor dar și sub acela al felului în care sînt întrebuințate. La fel și personalul care este supus controlului în ceea ce privește diferitele însușiri pe care trebuie să le aibă pentru a putea fi folosit în acțiunea organelor administrației publice cît și în felul în care este folosit pentru realizarea sarcinilor care revin acestei administrații.

Operațiunile de control reprezintă cel de al treilea element al controlului.

Aceste operațiuni, atunci cînd sînt realizate de către organe ale administrației publice, au caracterul unor operațiuni administrative. Operațiunile de control sînt realizate de autorii controlului și urmăreasc să stabilească conformitatea obiectului controlat cu elemente cuprinse în baza de referință și care privesc obiectul controlului. Rezultatul pozitiv al controlului constă în constatarea realizării cerințelor din baza de referință, în elemente care formează obiectul controlului.

Operațiunile de control pot fi mai simple sau mai complexe după cum elementele din baza de referință comportă un grad mai mic sau mai mare de apreciere și de tehnicitate din partea autorului controlului.[1]

Astfel controlul de materialitate a unor obiecte aflate în gestiunea unor organe ale administrației publice cuprinde operațiuni relativ simple care constau în constatarea existenței acestor obiecte la organul controlat.

Mult mai complexe sînt operațiunile de control al legalității diferitelor acte pe care le fac organele administrației publice. Operațiunile de control al legalității activității organelor administrației publice sînt mai dificile nu numai pentru că necesită cunoașterea reglementărilor legale privitoare la activitatea

---

1 Denis Levy - op. cit.

controlată, dar și pe aceea a particularităților în care acționează organele administrației publice. Din acest punct de vedere apare necesitatea specializării activității de control al legalității diferitelor acte juridice pe care le fac organele administrației publice de către jurisdicții administrative specializate.

Mult mai complexe sînt și operațiunile de control al oportunității activității organelor administrației publice. Noțiunea oportunității este o noțiune complexă care poate cuprinde elemente destul de variate cum sînt rentabilitatea , eficiența, funcționalitatea, operativitatea, finalitatea ș.a. Uneori fiecare dintre aceste elemente ale operațiunii constituie un criteriu de apreciere pentru activitatea controlată. Desigur că operațiunile de control din categoria sus menționată necesită o bună cunoaștere a specificului muncii organului supus controlului. După ce am văzut aceste aspecte generale ale controlului activității organelor administrației publice, vom examina mai întîi, controlul administrativ și apoi controlul pe care îl realizează instanțele judecătorești în cadrul contenciosului administrativ.

SECȚIUNEA A II-A

CONTROLUL REALIZAT DIN INTERIORUL SISTEMULUI ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

1. Noțiunea acestui control.

Am arătat deja că există o activitate de control în cadrul sistemului administrației publice prin care se autoreglează acțiunile realizate de organele competente ale sistemului cît și de structurile interioare ale acestor organe.

Activitatea de autoreglare prin control a sistemului administrației publice se realizează prin controlul intern exercitat în cadrul fiecărui organ al administrației publice, prin controlul ierarhic exercitat de autoritățile administrative ierarhic superioare diferitelor organe ale administrației publice, prin controlul de tutelă administrativă exercitat de diferite organe ale administrației publice asupra unor organe autonome care funcționează în cadrul sistemului administrației publice și prin controlul jurisdicțiilor administrative.

Aceste forme de control prezintă importanță din punct de vedere juridic deoarece fiecare din aceste forme de control are legătură cu contenciosul

administrativ care pune în mișcare controlul puterii judecătorești asupra legalității acțiunilor sistemului administrației publice. Contenciosul administrativ fiind coloana vertebrală a dreptului administrativ, formele controlului administrativ ne atrag atenția mai ales prin particularitățile juridice pe care le prezintă. Trebuie subliniate însă și particularitățile tehnice ale controlului administrativ care se manifestă în special la controlul ierarhic și asupra căruia vom insista în mod deosebit.

2. Controlul intern.

Controlul intern este realizat ca o componentă a activității de conducere a organelor administrației publice, de către organele colegiale sau unipersonale care au competența conducerii în cadrul fiecărui organ al administrației publice ca unitate componentă a sistemului organelor administrației publice. De asemenea controlul intern se realizează de titularii funcțiilor superior ierarhice asupra subordonaților lor.

Acest control este permanent și cuprinde întreaga activitate și toate componentele organelor administrației publice așa cum au fost ele prezentate în cadrul cursului nostru.

Fiind un autocontrol în sensul cel mai direct al termenului, controlul intern se declanșează din oficiu dar poate fi declanșat și la sesizarea oricui și a celor interesați. Declanșarea acestui tip de control administrativ printr-o sesizare sau reclamație poartă denumirea de recurs grațios. Recursul grațios poate să se refere la orice reper din baza de referință a controlului, deci atît la legalitatea cît și la oportunitatea activității organului respectiv. Folosirea acestui recurs nu implică modalități procedurale referitoare la termene sau mijloace de sesizare. Recursul grațios prezintă importanță juridică deoarece, după cum vom vedea, este o condiție necesară prealabilă folosirii acțiunii în contencios administrativ.

3. Controlul ierarhic (noțiunea).

O altă formă a controlului realizat de organe ale administrației publice îl constituie controlul ierarhic. Este denumit așa pentru că, autorul controlului este un organ ierarhic superior celui față de care se exercită controlul. Controlul ierarhic reprezintă o parte esențială a activității de conducere în administrația publică și se exercită în cadrul raporturilor de subordonare care există în interiorul diferitelor organe ale administrației publice cît și în cadrul subsistemelor și a sistemului organelor administrației publice.

Pentru exercitarea controlului ierarhic nu sînt necesare dispoziții exprese ale legii care să autorizeze pe autorul controlului să intervină în activitatea de control. Controlul ierarhic este modalitatea prin care este pusă în joc autoritatea ierarhică pe care o au organele superioare față de cele subordonate. Textele de lege sînt necesare numai atunci cînd se dorește o limitare a atribuțiilor de control. Așa de pildă în cazul în care controlul ierarhic se poate realiza numai în ceea ce privește **legalitatea** actelor administrative și nu oportunitatea lor, de asemeni, atunci cînd nu se atribuie competența anulării actelor organelor subordonate ci numai suspendarea acestora.

4. Modalitățile de desfășurare a controlului ierarhic.

În general nu există o reglementare procedurală a modului în care se realizează controlul ierarhic. Controlul ierarhic poate fi declanșat pe baza unei sesizări sau a unei reclamații, pe calea recursului ierarhic, pe care o face o persoană interesată împotriva unui act administrativ. Acest mod de sesizare a organului de control, nu este limitat de condiții care să privescă anumite termene sau de capacitatea de exercițiu sau folosință a unor drepturi de a te adresa autorităților competente să exercite controlul ierarhic.

Recursul ierarhic este o posibilitate oferită de lege, după cum vom vedea, celor vătămați în drepturile lor prin actele administrative, pe care o pot folosi înainte de a se adresa instanțelor judecătorești cu acțiune în contencios administrativ.

Controlul ierarhic se exercită însă în cea mai mare parte din oficiu. Realizarea controlului, ca parte a activității de conducere și îndrumare în cadrul administrației publice nu are ca scop, după cum am arătat deja, numai descoperirea unor erori sau abuzuri ci și constatarea calității activității desfășurate de organele subordonate. Organele ierarhic superioare trebuie să asigure desfășurarea unei activități corespunzătoare exigențelor valorilor politice din partea organelor subordonate. În acest scop trebuie realizat controlul din oficiu asupra acestora. Obiectul controlului ierarhic poate cuprinde toate elementele pe care le presupune activitatea organelor administrației publice. Deci se poate referi atît la mijloacele umane, materiale și financiare ale organelor administrației publice, cît și la activitatea acestor organe. Atunci cînd se realizează un control exhaustiv asupra activității organelor administrației publice, controlul ierarhic poate să se desfășoare la locul unde funcționează organele controlate.

De regulă însă, controlul ierarhic se realizează asupra activității organelor administrației publice cuprinzînd operațiunile materiale, operațiunile



administrative și actele juridice pe care le fac aceste organe. În acest caz controlul poate fi făcut la fața locului, dar poate fi realizat prin cercetarea lucrărilor respective sau actelor juridice la locul unde își desfășoară activitatea organul de control.

Controlul ierarhic se poate desfășura în timp în mod continuu sau discontinuu. În cazul controlului continuu activitatea organului subordonat este supusă controlului organului superior de fiecare dată cînd această activitate se desfășoară. Acest tip de control se realizează mai ales în cadrul ierarhiei interioare a organelor administrației publice, în care funcționarii superiori ierarhic controlează activitatea subordonaților lor.

În controlul ierarhic practicat de organele ierarhic superioare, acțiunea de control are caracter discontinuu, realizîndu-se numai în anumite perioade de timp și cu privire la anumite activități.

Observată din punctul de vedere al momentului în care intervine activitatea de control în raport cu activitatea care face obiectul controlului, vom observa că activitatea de control poate fi concomitentă cu activitatea controlată, poate fi anterioară sau posterioară acesteia. Controlul concomitent ca și cel apriori necesită intervenția superiorului ierarhic de fiecare dată cînd subordonatul realizează o operațiune materială sau administrativă, ori un act juridic.

Această modalitate de control ierarhic se practică frecvent în cadrul ierarhiei administrative interioare a diferitelor organe ale administrației publice. Operațiunile și actele funcționarilor subordonați fiind supuse controlului concomitent, sau prealabil al funcționarilor ierarhic superiori. Controlul apriori se folosește însă în cadrul ierarhiei care există între organele administrației publice. Atît controlul concomitent cît și cel prealabil, sau apriori, au o mare calitate și anume aceea de a preveni greșelile subordonaților și de asigurarea desfășurării în bune condițiuni a activității subordonaților. Cu toate acestea o exagerată exercitare a acestei forme de control poate să ducă la slăbirea inițiativei și a spiritului de răspundere din partea celui controlat.

Controlul ierarhic poate interveni posterior activității controlate. Această formă de control prezintă avantajul stimulării inițiativei și răspunderii celui controlat pentru activitatea ce o desfășoară, dar implică și riscul lipsei de eficacitate, în cazul în care acțiunea controlată se dovedește a fi greșită și aceasta și-a produs deja efectele nedorite.

Controlul ierarhic se poate realiza în mod inopinat sau după o înștiințare prealabilă a celui care urmează să fie controlat. Considerînd controlul ca un element al activității de conducere și nu numai ca un mijloc

de constatare a greșelilor sau a unor eventuale abuzuri, controlul poate să fie anunțat atunci cînd se urmărește să fie constatată calitatea activității pe care o desfășoară organele subordonate. Atunci însă cînd se urmărește să se vadă în ce măsură sînt respectate dispozițiile legale în vigoare, sau atunci cînd sînt plîngeri contra celor asupra cărora urmează să fie efectuat controlul, controlul nu trebuie să fie anunțat. Numai în acest fel se pot descoperi abaterile în activitatea celor controlați.

Operațiunile de control în controlul ierarhic sînt cele mai complexe datorită faptului că acest control cuprinde întreaga activitate a organelor administrației publice.

Astfel controlul ierarhic asupra mijloacelor folosite cuprinde operațiunile de control de materialitate, operațiunile de control de legalitate și de oportunitate a acțiunilor realizate de subordonați. În cadrul operațiunilor de control de oportunitate sînt apreciate cu ajutorul diferitelor criterii, cum sînt eficiența, rentabilitatea, finalitatea, funcționalitatea ș.a., operațiunile și actele juridice pe care le fac subordonații.

Datorită acestui fapt autorii controlului trebuie să aibă calități profesionale care să le permită îndeplinirea misiunilor pe care le au. O bună cunoaștere a particularităților activității controlate asigură autorului controlului reușita misiunii sale, dar în același timp, îi conferă și o anumită autoritate morală, care este și un ascendent asupra celui controlat.

Acolo unde controlul ierarhic se realizează prin servicii specializate, cum ar fi de pildă anumite corpuri de control, personalul acestor servicii este bine să fie rotat și să provină din cadrele cu experiență în domeniul activității supuse controlului. După o anumită perioadă de timp aceste cadre este bine să revină la activitatea care face obiectul controlului. Este o modalitate care asigură o bună funcționalitate a activității de control datorită cunoașterii și a înțelegerii particularităților activităților supuse controlului.

Activitatea de control ierarhic se poate realiza în mod individual sau pe echipe. Controlul în echipă este recomandabil atunci cînd se cercetează exhaustiv,sau o mare parte a activităților subordonaților. Practica controlului colegial prezintă avantaje și din punctul de vedere al calificării autorului controlului și din acela al obiectivității operațiunilor de control.

Într-adevăr, realizarea controlului de către un colectiv permite alcătuirea echipei de control din cadre cu o pregătire adecvată activității care urmează să fie controlată.De asemeni practica controlului colegial dă mai multe garanții de obiectivitate decît controlul individual, pentru că rezultatele controlului se desprind din confruntarea opiniilor persoanelor care au format echipa de control.



5. Efectele controlului ierarhic.

După cum s-a putut reține deja, controlul ierarhic se referă atît la actele juridice pe care le fac organele subordonate sau funcționarii acestora, cît și la operațiunile materiale ale acestora.

Controlul ierarhic urmărește conformitatea acțiunii administrative în raport cu sarcinile care revin administrației în cauză. Ca atare, controlul ierarhic este un control de legalitate, dar și de oportunitate. Acțiunea controlată trebuie să corespundă exigențelor formulate de lege sau de actele juridice emise pe baza și în executarea legii, dar și instrucțiunilor și injoncțiunilor date de șefii ierarhici.

Efectele controlului ierarhic, prin complexitatea lor sînt de natură a asigura eficiența acțiunii administrative supuse controlului.

Astfel, subiectul controlului poate impune refacerea actului sau a operațiunii materiale pe care le consideră neconforme cu elementele bazei de referință, legalitatea și oportunitatea acțiunii. În competența autorului controlului ierarhic, poate să intre și dreptul de a anula, anumite acte juridice pe care le-au făcut funcționarii controlați. De asemeni subiectul controlului poate dispune încetarea executării unui act de către organele sau funcționarii controlați.

În urma controlului, autorul acestuia poate să ia anumite măsuri privind sancționarea disciplinară a celor care se fac vinovați de anumite iregularități sau să sesizeze autoritatea disciplinară în vederea aplicării unor sancțiuni disciplinare celor vinovați de abateri. În cazul în care iregularitatea acțiunii administrative supuse controlului a produs pagube materiale unității respective, autorul controlului poate impune celui vinovat sumele cu care unitatea a fost păgubită, sau să sesizeze autoritatea competentă să emită actele de imputație. Dacă se constată că abaterea comisă constituie o infracțiune, autorul controlului are obligația de a sesiza organele de urmărire penală.

În sfîrșit, autorul controlului ierarhic poate lua măsuri prin care să fie modificată situația juridică a agentului controlat sau să facă propuneri organelor competente în acest domeniu.

6. Controlul de tutelă administrativă.

Acest tip de control va fi instituționalizat în măsura în care diferite părți componente ale sistemului administrației publice vor fi organizate și vor funcționa în mod autonom.

Am mai făcut referire la această problemă cînd am amintit la administrația publică locală care va fi organizată pe baza principiului autonomiei locale, de asemenea la regiile autonome și la autonomia universitară. În cadrul controlului administrativ de tutelă baza de referință a controlului privește numai legalitatea unor acte juridice pe care le fac organele administrației publice supuse controlului, care sînt expres menționate de lege. Controlul de tutelă se poate exercita numai în cadrul unui termen prevăzut de lege. Acest tip de control prezintă importanță pentru exercitarea acțiunii în contencios administrativ, deoarece organele administrației publice supuse controlului administrativ de tutelă pot folosi acțiunea în contencios administrativ contra organului administrativ tutelar.

7. Controlul exercitat prin jurisdicțiile administrative.

Acest tip de control administrativ se exercită prin organe care au atribuții jurisdicționale și care sînt incluse în sistemul organelor administrației publice. Baza de referință a acestui control privește numai legalitatea unor acte administrative expres prevăzute de lege. Rezultatul acestui control se exprimă în actele administrative de jurisdicție care pot face obiectul acțiunilor în contencios administrativ.

SECȚIUNEA A III-A

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

CAPITOLUL I

PARTICULARITĂȚILE CONTROLULUI JUDECĂTORESC ASUPRA ACTELOR ADMINISTRATIVE. NOȚIUNEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV.

1. Noțiunea contenciosului administrativ.

Administrația publică în statul de drept după cum am arătat este o activitate de organizare a executării legii.

Prin natura sa această activitate derivată din lege trebuie să se confor-

meze legii iar organele administrației publice și toate celelalte autorități administrative acționînd în conformitate cu competența pe care o au potrivit legii, folosind actele administrative și operațiunile administrative pot încălca drepturi care aparțin persoanelor fizice sau juridice, creind astfel litigii juridice care trebuie rezolvate pe calea unei activități jurisdicționale.

După cum am arătat la începutul acestui curs subordonarea administrației publice normelor de drept în activitatea pe care o desfășoară face necesară acordarea dreptului celor administrați de a se adresa unui judecător în condițiile în care sînt încălcate drepturile acestora în raporturile juridice în care se află cu organe ale administrației publice. Astfel apar litigiile juridice dintre administrația publică și cei administrați și totodată necesitatea rezolvării acestor litigii de către o instanță de judecată.

Totalitatea litigiilor juridice dintre administrația publică și cei administrați constituie contenciosul administrativ.[1] În accepțiunea sa largă acest contencios cuprinde toate litigiile juridice dintre administrația publică și cei administrați indiferent de natura juridică a acestora, de drept comun sau de drept public.

În sens restrîns termenul de contencios administrativ se referă numai la acele litigii juridice în care organele administrației publice folosesc regimul juridic administrativ, în baza competenței pe care le-o conferă legea.

În această accepțiune noțiunea contenciosului administrativ are un sens material și un sens formal organic.[2] Sensul material al noțiunii contenciosului administrativ scoate la iveală natura litigiilor juridice pe care le cuprinde acest contencios și regimul juridic care se aplică în rezolvarea acestor litigii - dreptul comun sau regimul juridic administrativ, care este un regim de drept public.

Sensul formal organizatoric se referă la natura organelor de jurisdicție competente să soluționeze respectivele litigii juridice.

Cu privire la cele două aspecte ale noțiunii contenciosului administrativ reamintim ceea ce arătam la începutul acestui curs existența aplicării de către organele administrației publice și a dreptului comun dar și a unui drept exorbitant care este regimul juridic administrativ sau dreptul administrativ. Prin urmare rezolvarea litigiilor care se ivesc între administrație și cei administrați vor fi rezolvate de instanțele judecătorești potrivit regulilor și prin-

---

[1] Termenul de contencios provine de la verbul latin contendere care înseamnă o luptă. Cuvîntul contencios sugerează contradictorialitatea și lupta de interese dintre cele două părți, administrația publică și cei administrați.

[2] C. Rarincescu - op. cit., p. 31-33.

cipiilor dreptului comun sau ale dreptului administrativ. În ceea ce privește sensul formal al noțiunii contenciosului administrativ, rezolvarea acestor litigii juridice se poate face total sau în parte prin instanțe de judecată speciale:jurisdicții,(tribunale) administrative sau instanțele de judecată obișnuite care pot avea secții speciale de contencios administrativ ce rezolvă numai litigii de contencios administrativ în sensul restrictiv al noțiunii, deci în regimul juridic administrativ.

Și din punct de vedere al aspectului material al noțiunii contenciosului administrativ, litigiile juridice care se ivesc între administrația publică și cei administrați se rezolvă atît de către instanțele speciale administrative, acolo unde acestea există cît și de către instanțele judecătorești obișnuite.

În unele țări, ca de pildă Franța,soluționarea litigiilor juridice pe baza regimului juridic administrativ, deci în legătură cu emiterea actelor administrative și eventual cu încheierea contractelor administrative este de competența tribunalelor administrative care nu aparțin puterii judecătorești ci țin de sistemul administrației publice, dar se constituie în cadrul unui subsistem special care are în vîrf o instanță supremă care este Consiliul de stat. În alte state ca de pildă Spania, Elveția, Belgia ș.a. activitatea de contencios administrativ în sensul restrictiv al noțiunii se exercită de instanțele judecătorești, care pot avea secțiuni speciale de contencios administrativ.

2. Scurt istoric al contenciosului administrativ în România.

În țara noastră contenciosul administrativ are o evoluție deosebit de interesantă.

Apare la început, sub influența sistemului francez, prin înființarea în 1864 a Consiliului de stat în cadrul puterii executive cu atribuții și de soluționare a litigiilor juridice dintre organele admninistrației publice și cei administrați cu privire la actele administrative emise de aceste organe.

În 1866 acest consiliu este desființat iar atribuțiile de contencios administrativ trec treptat în competența instanțelor judecătorești. Mai întîi sub forma unui control indirect pe calea excepției de ilegalitate pe care justițiabilii o puteau ridica în fața instanțelor de judecată în cadrul proceselor cu care acestea erau investite, referitor la ilegalitatea actelor administrative care aveau incidență cu respectivele procese. Apoi contenciosul administrativ se extinde în continuare prin conferirea prin legile succesive de organizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție din 1905, 1910 și 1912 a unor atribuții de exercitare a controlului judecătoresc pe calea acțiunii directe împotriva ac-



telor administrative ilegale.[1]

Procesul de extindere și consolidare a contenciosului administrativ prin controlul exercitat de puterea judecătorească continuă și este justificat de probitatea profesională și imparțilitatea magistraților care alcătuiau în general instanțele judecătorești și cu osebire Înalta Curte de Casație și Justiție. Era așa de bine stabilită această reputație a magistraturii române încît devenise un ideal realizarea unei astfel de reputații și pentru administrația publică. Așa se explică dorința manifestă a lui Vasile Lascar de a face din administrația publică o a doua magistratură a țării. Deziderat care n-a reușit și acestă insuficiență explică opțiunea pentru controlul instanțelor judecătorești asupra legalității actelor administrative. Ideea aceasta capătă valoarea unui principiu constituțional în constituția din 1923, care prevedea în articolul 107 că atribuțiile de contencios administrativ aparțin puterii judecătorești și că se vor exercita potrivit unei legi speciale care a fost dată în 1925 sub denumirea de lege a contenciosului administrativ.

De remarcat este precizarea pe care o face constituția din 1923 că toate actele administrative puteau fi controlate sub aspectul legalității de instanțele judecătorești. Puterea judecătorească nu avea căderea, specifica art. 107 din constituția din 1923, să judece actele de guvernămînt și actele de comandament militar.

Prin urmare la acest principiu constituțional s-a ajuns după o jumătate de veac de construcție lentă a contenciosului administrativ în România priuncipiu conform căruia atribuțiile de contencios administrativ aparțin puterii judecătorești și se referă la toate actele administrative excepțiile fiind expres prevăzute de constituție, legea organică a contenciosului administrativ prevăzînd numai modalitățile cu caracter procedural de judecare a litigiilor juridice care alcătuiesc contenciosul administrartiv.[2]

În acest fel a funcționat contenciosul administrativ în România pînă în 1948 cînd a fost desființat. Din 1948, după desființarea contenciosului administrativ, instanțele judecătorești puteau verifica legalitatea actelor administrative numai atunci cînd legea prevedea în mod expres această competență. În constituția adoptată în 1965 se introduce principiul controlului legalității actelor administrative în condițiile stabilite de lege și cu excepțiile prevăzute de lege. În aceste condiții se emite legea 1/1967 cu privire la judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin

---

1 Vezi în această privință C. Rarincescu op. cit., p. 92-95.

2 Vezi în această privință Jean Vermeulen - Contenciosul administrativ -Curs de licență 1945, p. 72.

acte administrative ilegale. Introducerea principiului constituțional al verificării legalității actelor administrative și emiterea legii 1/1967 au marcat o schimbare importantă în posibilitatea contestării în justiție a actelor administrative ilegale. Cu toate acestea, numeroasele excepții de acte administrative pe care le prevdea legea 1/1967 precum și practica judecătorească de restrîngere a sferei controlului judecătoresc prin extinderea pînă la abuz a exercitării controlului prin jurisdicțiile administrative au îngustat mult sfera actelor administrative supuse controlului judecătoresc.

3. Contenciosul administrativ în dreptul pozitiv actual în România.

Vom remarca mai întîi că legea organică a contenciosului administrativ a fost elaborată în 1990 și întregită cu prevederi din diferite legi care prevăd controlul judecătoresc a legalității unor acte administrative în materie de spațiu locativ, electorală etc. Legea contenciosului administrativ a fost elaborată înainte de adoptarea constituției din 1991. Legea 29 din 1990, cu privire la contenciosul administrativ folosește în parte experiența legiuitorului român dinaintea celui de al doilea război mondial și marchează un mare pas înainte în construcția acestei importante instituții a statului de drept. Dar totodată această lege menționînd multe excepții de acte administrative sustrase controlului judecătoresc ca și legea 1/1967 nu reușește pe deplin să dea o reglementare satisfăcătoare construirii unui contencios administrativ complet așa cum a existat el înainte de 1948 în baza constituției din 1923 și a legii contenciosului administrativ din 1925.

În ceea ce privește reglementarea din constituția din 1991 cu privire la instituția contenciosului administrativ noi o socotim insuficientă și deficitară sub aspectul folosirii reglementărilor remarcabile în această natură pe care le-a dat legiuitorul în România antebelică.

Astfel constituția din 1991 prevede în articolul 48 punctul 1: persoana vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, are dreptul să obțină dreptul pretins, anularea actului administrativ și repararea pagubei.

În paragraful 2 al aceluiași articol se arată că limitele și condițiile exercitării acestui drept se stabilesc prin legea organică.

La articolul 72 din secțiunea a III-a privind legiferarea la punctul 3 referitor la legile organice se menționează la literara f: contenciosul administrativ ca domeniu de reglementare pentru o astfel de lege. Atît și nimic mai mult ceea ce ni se pare insuficient pentru importanța instituției contenciosului administrativ. Reglementarea constituțională lasă această chestiune

pe seama legiuitorului ordinar care stabilește "condițiile și limitele" exercitării dreptului persoanei vătămante de a se plînge contra unui act administrativ.Din acest punct de vedere reglementarea constituțională în vigoare este apropiată mai mult de constituția din 1965 decît de cea din 1923.

După părerea noastră constituția ar fi trebuit să prevadă așa cum făcea constituția din 1923, ca atribuțiile de contencios administrativ revin instanțelor judecătorești și că aceste atribuții se referă la toate actele administrative excluzîndu-se actele de guvernămînt și actele de comandament militar.

Lăsîndu-se legiuitorului ordinar "condițiile și limitele" contenciosului administrativ acesta va putea să confere atribuții de contencios administrativ și altor organe decît cele judecătorești și să prevadă oricîte acte administrative dorește ca fiind exceptate de la controlul pe calea contenciosului administrativ și mai ales de la controlul judecătoresc. Ori o astfel de situație este inacceptabilă în condițiile statului de drept în care toate actele administrative trebuie supuse controlului prin contenciosul administrativ, cu caracter judiciar. În dreptul nostru pozitiv termenul de contencios administrativ are sensul material de litigii între autoritățile administrative și cei administrați cu privire la legalitatea actelor administrative și formal de litigii care se rezolvă de instanțele judecătorești specializate care funcționează ca secții ale tribunalelor județene și respectiv al municipiului București și secția de contencios administrativ a Curții Supreme. În această accepțiune se face reglementarea prin legea contenciosului administrativ din 1990. Un sens restrictiv al termenului de contencios administrativ este folosit în legea 69 din 1991 cu privire la administrația publică locală.

Astfel termenul de contencios administrativ este folosit de această lege în articolele 12 și 101 în sensul formal organizatoric de instanță care judecă legalitatea actelor administrative. Astfel se arată în menționatele articole din legea suscitată că prefectul controlînd legalitatea actelor administrative ale organelor locale ale administrației publice, în cazul în care consideră că acestea sînt ilegale le poate ataca "în fața instanței de contencios administrativ".

Același sens de "instanță de contencios administrativ" este întrebuințat și în articolul 34 din menționata lege în legătură cu dizolvarea de către prefect a consiliilor locale ale administrației publice locale. În această reglementare se mai face mențiunea și cu privire la partea care contestă actul administrației de dizolvare ca fiind "cei interesați", și că aceștia nu trebuie să facă procedura administrativă obligatorie în acțiunea în contencios administrativ, după cum vom vedea. Deci un concept de contencios administrativ derogatoriu

de la cel folosit în dispozițiile cuprinse în legea organică - Legea 29 din 8 neiembrie 1990.

Legea 69/1991 folosește noțiunea constenciosului administrativ așa cum a arătat-o în concepția contenciosului și a legii organice - în articolul 46 referitor la dreptul procesului de a se adresa "instanței în condițiile legii contenciosului administrativ", în cazul în care prefectul dispune suspendarea primarului din funcție pe timpul unei anchete judiciare.

Studiul pe care îl facem noi privește regimul juridic al actelor administrative. Ori în acest regim juridic controlul judecătoresc în cadrul contenciosului administrativ este esențial. De aceea cercetarea controlului judecătoresc al legalității actelor administrative impune cunoașterea secțiunii contenciosului administrativ. Noțiunea contenciosului administrativ în dreptul pozitiv după cum am arătat se referă la rezolvarea litigiilor juridice dintre administrația și cei administrați, în legătură cu actele administrative, de către instanțele judecătorești, pe calea acțiunii în justiție formulate de cei administrați, vătămați în drepturile lor prin acte administrative. Deci acțiunea în justiție este o modalitate pe care o folosesc instanțele judecătorești pentru a controla legalitatea actelor administrative. Nu este însă singura cale folosită de instanțele judecătorești. Puterea judecătorească mai dispune și de o altă modalitate de control asupra legalității actelor administrative și anume de controlul pe calea excepției de ilegalitate. Această modalitate se menține în sfera largă a contenciosului administrativ. Sfera restrictivă care am menționat-o privește numai exercitarea acțiunii în justiție, în această privință legea de bază este legea contenciosului administrativ - legea 29 din 8 noiembrie 1990.

Legea 29 din 8 nov. 1990 cu privire la contenciosul administrativ prezintă o importanță deosebită pentru construcția statului de drept în țara noastră. Prin această lege se pune la îndemîna persoanelor fizice și juridice un instrument eficace pentru curmarea unor eventuale abuzuri ale autorităților administrative, creindu-se mijloace de restabilire a legalității încălcate, de repunere în drepturi și de sancționare a celor care folosesc abuziv competența pe care o au, în legătură cu emiterea actelor administrative. În această privință trebuie să subliniem deosebirea calitativă a legii contenciosului administrativ din 1990, față de legea 1 din 1967, care reglementa soluționarea litigiilor dintre administrația de stat și cei administrați într-o cu totul altă concepție caracterizată prin restrîngerea posibilităților de contestare în justiție a actelor administrative.

Deși legea 29 din 8 nov. 1990, cuprinde încă multe exceptări de la controlul judecătoresc al actelor administrative, aria actelor administrative

care fac obiectul contenciosului administrativ a crescut considerabil mai ales prin folosirea unui concept nou cu privire la actul administrativ și prin includerea în contenciosul administrativ a actelor administrative de jurisdicție, care în legea 1/1967.erau excluse de la controlul judecătoresc de principiu și admise numai în mod excepțional.

În acest fel s-a făcut un mare pas înainte spre realizarea deplină a contenciosului administrativ prin puterea judecătorească, ceea ce, după cum arătam, constituie o importantă condiție a existenței statului de drept.

Pentru a completa caracterizarea generală a contenciosului administrativ trebuie să mai subliniem cîteva trăsături specifice ale contenciosului instituit prin legea 29 din 1990, trăsături care îl particularizează în cadrul diferitelor sisteme de contencios administrativ existente în lume.

Astfel legea 29 din 1990, îmbină contenciosul de anulare cu contenciosul de plină jurisdicție, făcînd în acest fel aplicarea rațională a principiului separației puterilor în stat.

Acest principiu nu este considerat în concepția legii contenciosului administrativ ca o modalitate de izolare între puterile statului ci ca una de interdependență și de control reciproc.

Exercitînd controlul judecătoresc în acțiunile de contencios administrativ, instanțele judecătorești beneficiază, potrivit menționatei legi, de o competență care să le dea posibilitatea să înlăture eventualele greșeli sau abuzuri ale autorităților administrative care pun în executare legea.[1]

Acțiunea în contencios administrativ prevăzută de legea 29 din 1990 are și caracterul unei acțiuni de plină jurisdicție, autoritatea administrativă putînd fi chemată în judecată ca orice particular, instanța de judecată avînd competența să hotărască o restitutio in integrum a celui vătămat în drepturile sale prin actul administrativ, inclusiv din dăunarea acestuia pentru pagubele suferite din punct de vedere moral și material.[2]

Acțiunea poate avea și caracterul unui contencios obiectiv de anulare atunci cînd este îndreptată contra actului administrativ și cînd reclamantul urmărește numai anularea acestuia pentru motive de ilegalitate.[3]

Aceste trăsături specifice contenciosului administrativ instituit prin legea 29 din 8 noiembrie 1990 au importanță după cum vom vedea, pentru aplicarea hotărîrilor pronunțate de instanțele judecătorești în materie.

Vom trece în cele ce urmează la analiza controlului exercitat de ins-

---

1 J. Vermeulen - op. cit., p. 87.

2 C. Rarincescu op. cit., p. 37; J. Vermeulen - Contenciosul administrativ.

3 Phillipe Georges - op. cit., p. 263.

tanțele judecătorești asupra legalității actelor administrative pe calea acțiunii în contencios administrativ. După aceea vom examina controlul pe care îl realizează instanțele judecătorești pe calea excepției de ilegalitate a actelor administrative.

CAPITOLUL II

CONDIȚIILE EXERCITĂRII ACȚIUNII ÎN JUSTIȚIE POTRIVIT LEGII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV.

1.Calitatea reclamantului în acțiunea de contencios administrativ.

Calitatea reclamantului în acțiunea de contencios administrativ, potrivit art.1 din legea 29/1990, este condiționată în primul rînd de capacitatea acestuia de a putea sta în justiție. Calitatea de persoană fizică sau juridică este necesară reclamantului pentru a putea folosi în justiție acțiunea de contencios administrativ. Este o inovație adusă la legea 29/1990 față de reglementările anterioare. Astfel legea 1/1967, sub inspirația Constituției din 1923 și a legii contenciosului administrativ din 1925, folosea o formulă generală pentru a desemna pe reclamant în acțiunea de contencios administrativ, folosind termenul de "cel vătămat"... (în art.107 din constituția din 1923) și "oricine se pretinde vătămat"...(art.1 din legea contenciosului administrativ din 1925).

Vechea formulă căuta și găsea să pună în evidență posibilitatea oricui de a se plînge în justiție, indiferent de calitatea pe care o avea ca subiect de drept în raport cu autoritatea administrativă. Calitatea procedurală era subînțeleasă ca o condiție necesară pentru folosirea acțiunii în contencios administrativ.

Calitatea reclamantului în acțiunea de contencios administrativ, persoană fizică sau juridică, este determinată de situarea sa ca administrat, ca particular, în raportul juridic în care se află cu autoritatea administrativă. Această calitate a reclamantului derivă din particularitatea pe care o are actul administrativ de a fi executoriu din oficiu. Autoritatea administrativă neavînd nevoie să recurgă la justiție pentru a obține titlu executor, cei administrați, subiecte în raporturile juridice cu administrația, beneficiază de dreptul de a se plînge judecătorului printr-o acțiuneîn contencios administrativ. Deci în totalitatea lor aceste subiecte de drept cărora se adresează actele administrative trebuie să beneficieze de acțiunea în contencios administrativ.

De aceea excepțiile trebuie să fie extrem de restrînse.

Remarcăm cu privire la persoanele fizice că această calitate de reclamant o pot avea, în afară de particularii în raporturile lor cu autoritățile adminitrative și funcționarii acestor autorități atunci cînd li se aduce atingerea drepturilor pe care le au prin acte administrative emise de autoritățile administrative cărora le aparțin respectivii funcționari. În această situație sînt funcționarii atunci cînd se prezintă la un concurs pentru ocuparea unui post în instituția în care lucrează, sau în situația în care sînt licențiații din serviciu ș.a.

În ceea ce privește persoanele juridice vom observa că în condițiile legii 29/1990 se deschide posibilitatea acțiunii în contencios administrativ pentru organe ale administrației publice care au o situație autonomă în sistemul organelor administrației publice. Legea 1/1967 prin art.14 al.d, elimina categoric această posibilitate arătînd că nu putea fi reclamant împotriva unui act administrativ, un organ de stat.

Acum însă în condițiile organizării unităților economice de stat și a unor instituții publice pe principiul autonomiei funcționale, există, credem noi, posibilitatea folosirii acțiunii în contencios administrativ de către persoanele juridice care au această calitate. Asupra acestei acțiuni vom mai reveni într-un paragraf viitor, acum dăm ca exemplu situațiilor regiilor autonome în raporturile lor cu activitățile tutelare și pentru viitor universitățile pe baza principiului autonomiei universitare. Am insistat cu exemplele respective pentru a scoate în evidență că mai potrivită era desemnarea reclamantului în formula generică folosită de vechea legislație. Acea formulă de "cel vătămat în drepturile sale" dădea posibilitatea includerii în calitate de reclamant în cele mai variate situații de raporturi juridice în care se găsesc subiectele de drept cu autoritățile administrative. Calitatea de persoană fizică sau juridică nu subliniază această semnificație.

Cu privire la calitatea reclamantului în acțiunea de contencios administrativ potrivit legii 29/1990 se ridică problema exercitării acestei acțiuni în contencios administrativ de către prefect împotriva actelor administrative emise de organele locale ale administrației publice și considerate ilegale de către acesta.

După cum am arătat soluția stabilită de legea administrației publice locale din 1991 de exercitarte a controlului prefectului asupra legalității actelor administrative emise de administrația locală pe calea judiciară o considerăm nepotrivită și inadecvată eficienței administrative.

Soluția aleasă de legiuitor creiază dificultăți din punct de vedere juridic și pentru realizarea contenciosului administrativ așa cum a fost conceput prin

legea 29/1990.

Contenciosul administrativ, după cum am arătat însumînd litigiile juridice dintre administrație și cei administrați și subminînd instanțele judecătorești care rezolvă aceste litigii, reduce sfera reclamanților în acțiunile de contencios administrativ la persoanele fizice și la cele juridice, potrivit concepției codului de procedură civilă.

De aceea se pune problema de a ști în ce calitate folosește acțiunea în contencios administrativ potrivit dispozițiilor cuprinse în art.12 și 101 din legea 69/1991 privitor la administrația publică locală, atunci cînd se adresează "instanței de contencios administrativ,cerînd anularea actelor administrative emise de organele administrației publice locale, considerîndu-le ilegale. Este sigur că dispozițiile sus menționate privitoare la o instanță de contencios administrativ" se referă la noțiunea restrictivă a contenciosului administrativ și au în vedere legea 29/1990 care reglementează acest contencios.

Construcția juridică este însă deficitară căutînd să integreze recursul prefectului contra actelor administrative ale administrației locale în cadrul acțiunii în contencios administrativ reglementate de legea 29/1990.

Folosind această acțiune prefectul n-o poate face nici ca persoană fizică și nici ca persoană juridică și mai mult n-o poate face, referindu-ne la o condiție pe care o vom cerceta mai departe la un drept care îi aparține conform legii și care i-a fost vătămat prin actul administrativ contestat.

De aceea noi considerăm că potrivit reglementării speciale a contenciosului administrativ acțiunea în contencios administrativ oferită de legea 69/1991 prefectului nu poate să fie exercitată.

Din această cauză este necesară modificarea menționatei legi folosindu-se tradiția vechii noastre legislații în materia care prevedea modalitatea administrativă a controlului legalității actelor administrative ale administrației locale prin tutela administrativă. În această privință, dacă se dorește, în cadrul autonomiei locale se poate lăsa organelor administrației publice locale posibilitatea de a putea contesta prin acțiune în contencios administrativ actele de desființare emise de prefect, în cadrul controlului de tutelă.

2. Condiția vătămării unui drept recunoscut de lege în favoarea reclamantului.

Legea contenciosului administrativ condiționează folosirea acțiunii în contencios administrativ de vătămarea drepturilor recunoscute de lege pe care o pretind persoanele fizice și juridice care se plîng în justiție.

Așadar pentru a folosi acțiunea în contencios administrativ reclamantul trebuie să fie beneficiarul unui drept subiectiv pe care legea îl recunoaște și pe care autoritatea administrativă pîrîtă are obligația să-l respecte și eventual să-l realizeze în favoarea reclamantului.

Urmează de aici că pentru acțiunea în contencios administrativ nu este suficientă existența unui interes legitim ci trebuie dovedită existența încălcării unui drept subiectiv care aparține reclamantului și care să fie stabilit prin lege sau prin actele emise pe bază și în executarea legii. Urmează de aici că sursa dreptului încălcat trebuie să fie legea sau actele emise pe bază și în executarea legii și nu contractul. Deasemenea aici este necesar ca administrației publice și în general autorităților administrative să le revină sarcina în cadrul completului pe care îl au să realizeze aceste drepturi sau să le respecte. Prin urmare în acest punct se exprimă corelația dintre drepturile și obligațiile care se formează între autoritățile administrative și cei administrați în cadrul raporturilor juridice. Cei administrați avînd dreptul să se plîngă în contencios administrativ în cazul în care drepturile lor nu sînt respectate.

Aceste drepturi conferite de lege pot să se refere și la vocația sau chiar dreptul de a încheia un contract cu administrația.[1]

În ceea ce privește condiția dreptului vătămat, în afară de sursa acestui drept se mai pune problema structurii acestui drept.

Jurisprudența, formată în aplicarea legii contenciosului administrativ din 1925, a dat-o interpretare mai largă conceptului de drept vătămat înțelegînd prin aceasta nu numai un drept propriu-zis, dar și "un interes direct și personal al celui care reclamă protecția legii"... sau chiar "orice drept supus unei condiții sau chiar și un drept eventual". Această interpretare era acceptată de doctrină ca fiind propice protegiuirii celor administrați contra eventualelor abuzuri ale autorităților administrative, dar fără a se merge pînă la confuzia între drept și interesele directe și persoanele ale reclamantului ca în sistemul contenciosului administrativ francez.[2]

Jurisprudența Curții Supreme - Secția de contencios administrativ a a reținut în privința, structurii dreptului vătămat, că este necesară în acțiunea de contencios administrativ vătămarea unui drept și nu a unei simple

---

[1] În decizia nr. 30 din 20 iulie 1991 a Secției de Contencios administrativ a Curții Supreme se stabilește că într-o acțiune de contencios administrativ dreptul vătămat nu poate avea natură contractuală. De aici nu poate însă să rezulte că dreptul vătămat prevăzut de lege nu poate să se refere la eventualitatea sau chiar la dreptul celui administrat de a încheia un contract și la obligația administrației de a proceda în acest sens.

[2] C. Rarincescu - op. cit., p. 228; A. Teodorescu - Curs de drept administrativ 1947, p. 228.

vocațiuni.[1]

În ceea ce privește felul drepturilor care pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ din formularea legii 29/1990, rezultă că acțiunea este deschisă pentru orice fel de drept,condiția este numai aceea ca dreptul să fie recunoscut de lege. De aceea nu se poate alcătui o listă a drepturilor recunoscute de lege a căror încălcare ar constitui o vătămare a persoanelor fizice sau juridice, acțiunea în contencios administrativ. Această listă ar fi mereu în schimbare. Esențial este existența dreptului recunoscut de lege în favoarea reclamantului.[2]

În afara existenței dreptului recunoscut de lege mai este necesar ca acțiunea să prezinte interes pentru reclamant, fără interes neexistînd acțiunea în justiție. Astfel deși dovedește existența unui drept încălcat de administrație, reclamantul nu poate folosi acțiunea în justiție pentru anularea unui act administrativ care a fost retras de administrație sau și-a produs efectele juridice.[3]

3. Condiția ca vătămarea dreptului să fie urmarea unui act administrativ sau a refuzului unei autorități administrative de a rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege.

Condiția vătămării unui drept recunoscut de lege, pe care am cercetat-o mai sus, este strîns legată de aceea prevăzută în continuare de art.1 al legii contenciosului administrativ, ca această vătămare să rezulte dintr-un act administrativ sau din refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a rezolva o cerere a reclamantului privitoare la un drept recunoscut de lege. În

---

[1] Decizia nr. 8 din 23 mai 1991 - a Curții Supreme Secția de Contencios administrativ.

[2] Cu titlu de exemplu ne referim la dreptul de proprietate. Decizia nr. 148 din 14 oct. 1991 - Curtea Supremă Secția de contencios administrativ, dreptul de a ocupa diferite funcții publice (secretar de primărie, contabil în instituții publice, cadre didactice ș.a.) Decizia nr. 46 din 10 iulie 1991, Decizia nr. 92 din 2 sept. 1991, Decizia nr. 8 din 23 mai 1991; dreptul de a exercita diferite profesii și meserii (avocat, Decizia nr. 227 din 22 iunie 1992, medic în cabinet particular Decizia nr. 94 din 16 martie 1992, autorizația pentru funcționarea unui atelierde vulcanizare Decizia nr. 112 din 16 sept. 1991, aceste decizii aparțin Secției de contencios administrativ a Curții Supreme; dreptul de a fi reintegrat într-o funcție publică din care a fost înlăturat abuziv, sentința civilă nr. 143 din 29 iulie 1992 a Secției de Contencios administrativ a Tribunalului Municipiului București; drepturi ale familiei ca de pildă instituirea tutelei prin act administrativ - Decizia nr. 114 din 23 martie 1992 a Secției de Contencios administrativ a Curții Supreme ș.a.

[3] A. Teodorescu - op. cit., p. 242.

continuare, în aliniatul al doilea al art.1 se adaugă că este considerat refuz nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen.

Această condiție ocupă locul central, după părerea noastră, în contenciosul administrativ, deoarece actele administrative formează obiectul acțiunii în contencios administrativ, în legătură cu care se formulează pretențiile reclamantului. Regimul juridic care se aplică actelor administrative constituie baza de referință a exercitării controlului judecătoresc prin acțiunile de contencios administrativ. Exercitarea acestui control fiind parte integrantă a acestui regim juridic, denumit regim juridic administrativ. Regimul juridic administrativ, care este o componentă a dreptului public, deosebit de dreptul comun, este aplicat de instanțele judecătorești în acțiunile de contencios administrativ.

Legea contenciosului administrativ se referă numai la actele administrative de autoritate, pe care nu le denumește așa textual dar, calificarea lor ca atare rezultă din dispozițiile art.2 al 1, care exceptează de la controlul instituit de menționata lege, actele de gestiune săvîrșite de stat în calitate de persoană juridică.La aceste acte ne vom referi mai departe, acum le menționăm numai pentru că fac pereche cu actele administrative de autoritate și fac obiectul contenciosului administrativ, dar în accepțiunea sa generală.

Acum menționăm acest aspect pentru a sublinia încă odată sensul restrîns al noțiunii contenciosului administrativ în concepția legii 29 din 8 noiembrie 1990.

4. Noțiunea actului administrativ în concepția legii contenciosului administrativ.

Noțiunea actului administrativ în concepția legii contenciosului administrativ, are o sferă, după cum vom vedea, mult mai largă decît aceia folosită în legea 1/1967, ceea ce conferă legii menționate rolul pozitiv de a lărgi controlul judecătoresc asupra activității de organizare a executării și de executare a legii, precum și de proteguire a drepturilor pe care le au persoanele fizice și juridice. Textul cuprins în art.1 din legea contenciosului administrativ ar părea că se referă la mai multe cauze care ar duce la vătămarea drepturilor unor persoane fizice sau juridice și anume vătămarea printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități ad-

ministrative ori vătămarea prin nerezolvarea în termen a unei astfel de cereri care se consideră refuz nejustificat. În realitate sîntem în fața unei singure cauze și anume vătămarea dreptului printr-un act administrativ.

Într-adevăr noțiunea actului administrativ cuprinde aceste trei ipoteze.

Astfel actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică prin care se formează o situație juridică nouă sau prin care se refuză o pretenție juridică explicit sau implicit, voință juridică care provine de la o autoritate administrativă.

Să vedem pe rînd aceste elemente pe care le cuprinde noțiunea actului administrativ.

Primul element este manifestarea unilaterală de voință juridică. Actul administrativ cuprinde o singură voință juridică care, pe baza și în executarea legii duce la formarea unei situații juridice noi, ceea ce înseamnă crearea sau recunoașterea unor drepturi sau obligații noi în favoarea sau sarcina unor subiecte de drept determinate sau nedeterminate. Astfel că vom avea acte administrative individuale constitutive sau declarative de drepturi și obligații și acte administrative cu caracter normativ.

Deci condiția cerută de lege pentru a folosi acțiunea în contencios administrativ este aceea ca vătămarea dreptului să se facă printr-o manifestare de voință juridică care să vatăme un drept recunoscut de lege, drept care aparține unei persoane fizice sau juridice. Deci nu vor putea face obiectul acțiunilor în contencios administrativ simplele fapte materiale și operațiunile administrative care nu produc prin ele însele efecte juridice.

Cu privire la operațiunile administrative interesul distincției față de actele administrative este deosebit de important pentru că multe dintre aceste operațiuni administrative prezintă aspecte care dau posibilitatea considerării lor ca acte administrative. Astfel aceste operațiuni se realizează în cadrul procesului administrativ, pe baza și în exeutarea legii și din această cauză produc anumite efecte juridice, dar nu prin ele însele, ci prin efectul normelor juridice care le reglementează. Așa de pildă sînt avizele care se dau în legătură cu emiterea actelor administrative și la care ne vom referi într-un alt paragraf. Avizele au aparența unor acte juridice. Eventualele efecte juridice pe care le produc avizele respective se datorează normelor juridice care le reglementează și nu cuprinde o voință juridică proprie de natură a forma o situație juridică nouă.

Dificultatea distincției între operațiunea administrativă și actul administrativ provine și de la forma scrisă pe care o au și a invocării competenței autorilor lor, a semnăturilor și ștampilelor, precum și a altor aspecte de formă pe care le găsim și la actele administrative.

Operațiunile administrative pot fi verificate sub aspectul legalității numai în legătură cu actul administrativ care face obiectul acțiunii în justiție.

Ceea ce este necesar pentru actul administrativ pentru a putea să facă obiectul unei acțiuni în contencios administrativ potrivit legii 29/1990, este vătămarea unor drepturi recunoscute de lege în favoarea persoanelor fizice sau juridice reclamante în aceste acțiuni. Desigur că o astfel de condiție este satisfăcută numai în cazul în care intervine un act administrativ individual, pentru că numai un astfel de act poate vătăma un drept care aparține unei persoane fizice sau juridice. Un act administrativ cu caracter normativ nu poate produce o astfel de vătămare în mod direct. Trebuie să intervină un act individual care să facă aplicațiunea celui normativ.

În condițiile contenciosului subiectiv, cum este cel prevăzut de legea 29/1990, care condiționează acțiunea de vătămarea unui drept recunoscut de lege și care aparține persoanei fizice sau juridice reclamante, trebuie să fi intervenit o astfel de manifestare de voință juridică care să vatăme dreptul persoanei respective. Dacă acțiunea ar fi condiționată de vătămarea unui interes personal și legitim, actul administrativ cu caracter normativ ar putea face obiectul unei asemenea acțiuni.[1]

Dacă actele administrative normative nu pot face obiectul unei acțiuni în contencios administrativ, aceasta nu înseamnă că aceste acte nu pot fi cenzurate, sub aspectul legalității lor în cadrul unei acțiuni în contencios administrativ. Aceasta se va face însă în legătură cu legalitatea actului administrativ prin care s-a adus vătămarea unui drept care aparține persoanei fizice sau juridice reclamante în acțiunea în care este sesizată instanța de judecată.

De asemenea pentru ca actul administrativ să poată face obiectul acțiunii în justiție trebuie să fie susceptibil de executare.Susceptibilitatea actului administrativ de a fi executoriu privește intrarea în vigoare a actelor administrative. Intrarea în vigoare a acestor acte relevă și un alt aspect anume acela al susceptibilității lor de a produce efecte juridice. Ceea ce interesează în legătură cu exercitarea acțiunii în contencios administrativ este susceptibilitatea actului administrativ de a fi executoriu și aceasta se produce față de cei administrați în momentul în care este opozabil acestora. Prin urmare din momentul în care administrația a făcut cunoscută manifestarea sa de voință juridică prin care se vatămă un drept recunoscut de lege unei persoane fizice sau juridice și actul a devenit susceptibil de executare, din acest

---

1 Așa de pildă înaintea celui de al doilea război mondial - un astfel de contencios administrativ era exercitat prin curțile administrative. Vezi J. Vermeulen - Contencios administrativ op. cit.p.26.

moment actul respectiv poate face obiectul acțiunii în contencios administrativ.

Cel de al doilea element al noțiunii actului administrativ este acela care relevă o modalitate specifică de manifestare a voinței juridice pe care o cuprinde actul administrativ și anume refuzul satisfacerii unei pretenții juridice formulate de o persoană fizică sau juridică în legătură cu un drept pe care legea îl recunoaște și autoritatea administrativă are obligația să-l satisfacă. De unde rezultă acest element component al noțiunii actului administrativ, pe ce se bazează el? Considerăm că refuzul satisfacerii unei pretenții juridice referitoare la un drept recunoscut de lege reclamantului, rezultă din principiul legalității administrației publice și din particularitățile capacității juridice pe care o au subiectele de drept administrativ în exercitarea competenței pe baza și în executarea legii.

Într-adevăr principiul legalității în organizarea executării legii și exercitarea competenței înseamnă drept și obligația în același timp pentru autoritatea administrativă de a interveni manifestîndu-și voința juridică, făcînd să apară situații juridice noi sau satisfăcînd pretențiile juridice, întemeiate pe valorificarea unor drepturi conferite diferitelor subiecte de drept, persoane fizice sau juridice. Nesatisfăcînd aceste pretenții, respingîndu-le în mod expres sau nedîndu-le urmare, refuzul lor reprezintă tot acte administrative.

Cu privire la refuzul manifest nu încape îndoială că sîntem în fața unei veritabile decizii a administrației publice prin care se respinge pretenția juridică a solicitantului. Mai dificilă este situația în care refuzul rezultă din tăcerea administrației, care nu răspunde solicitantului, sau n-o face într-un anumit termen prevăzut de lege. Această tăcere a administrației echivalează cu decizia de respingere a pretenției juridice formulate de persoana fizică sau juridică.[1]

Actul administrativ rezultă implicit din tăcerea autorității administrative.

Tăcerea în cazul în care administrația are obligația să facă ceva în realizarea unui drept recunoscut de lege se consideră refuz nejustificat al unei pretenții juridice și deschide posibilitatea acțiunii în contencios administrativ. Așadar și în situația refuzului manifest sau implicit sîntem în fața unui act administrativ și nu a unui fapt, cum ar părea din formularea întrebuințată de legiuitor atunci cînd spune în art.1 alin.2 că, se consideră

---

[1] În acest sens P. Gerges op. cit., p. 264. În dreptul francez dacă administrația nu răspunde în termen de 4 luni - tăcerea echivalează cu o decizie implicită de respingere și se deschide posibilitatea formulării recursului în contencios. A proceda altfel s-ar ajunge la o denegare de dreptate, în condițiile în care administrația nu se decide să acționeze.

refuz nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu răspunde petiționarului în termen.

Dealtminteri redactarea textului din legea contenciosului administrativ este tributară în această privință legii contenciosului administrativ din 1925 care se referea distinct în art.1 la actul administrativ și la "reaua voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept."[1] Art.1 din legea 1/1967 este redactat mai bine din acest punct de vedere, ținînd seama de doctrina modernă a dreptului administrativ.

Astfel se spune în aliniatul al doilea din art.1 al menționatei legi că "De asemenea refuzul nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept, cît și nerezolvarea unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege se socotește act administrativ". Desigur că nu este vorba de declararea prin efectul legii a refuzului ca act administrativ ci precizarea acestei modalități de existență a actului administrativ atunci cînd voința juridică a administrației se manifestă prin refuzul expres sau tacit de a satisface o pretenție juridică.

Al doilea element de mare importanță în definiția actului administrativ se referă la autorul actului administrativ.

În această privință vom sublinia că legea 29/1990 marchează o modificare esențială în această privință față de legea 1/1967, care concepea actul administrativ ca fiind opera exclusivă a organelor administrației de stat. Această concepție rezultă indubitabil din felul în care menționata lege distribuia competența instanțelor judecătorești în materie stabilind pentru judecătorii soluționarea litigiilor care se refereau la actele administrative ale organelor locale ale administrației de stat și pentru tribunalele județene și al municipiului București cele care priveau actele administrative ale organelor centrale ale administrației de stat, excluzînd actele administrative ale Consiliului de miniștri, care era considerat organ suprem al administrației de stat.

Legea contenciosului administrativ din 1990, referindu-se la autorul actului administrativ, în mod judicios, nu mai folosește termenul de organ al administrației de stat ci pe acela de autoritate administrativă. Acest termen era folosit și de legea contenciosului administrativ din 1925 și care exprimă exact natura actului administrativ de a fi un mijloc prin care se organizează și se execută legea, indiferent de situația în sistemul organizării puterii publice

---

1 În această privință vechea doctrină pe baza textului menționat în legea contenciosului administrativ din 1925 se menționa acțiunea în contencios administrativ pe lîngă actul administrativ și împotriva carenței și a relei voințe a administrației. Vezi - J. Vermeulen - Contenciosul administrativ, p. 156..

a autorului acestui act juridic.

Desigur în principal actele administrative sînt opera autorităților care înfăptuiesc administrația publică, prin organizarea și executarea legii, în cadrul unei competențe conferite de lege sau, unor acte emise pe baza și în executarea legii. În această categorie de autorități administrative pe lîngă organele puterii executive se numără și organele administrației publice centrale și locale precum și instituțiile publice, regiile autonome și societățile comerciale ale statului atunci cînd au o competență de organizare a executării și de executare a legii.

O astfel de activitate de organizare și de executare a legii se realizează însă și în cadrul sistemului de organizare a celorlalte două puteri ale statului, puterea legiuitoare și puterea judecătorească. Așadar și în aceste sisteme de organizare pot exista autorități administrative care să facă acte administrative pe baza unei competențe conferite de lege.

Că este așa avem dovada în dispozițiile art.2 aliniatul "a" care menționează actele administrative de autoritate și de gestiune ale organelor de conducere din cadrul parlamentului.Asupra cestor acte vom reveni, acum însă,pentru rezolvarea problemei noțiunii actului administrativ în concepția legii contenciosului administrativ, reținem această posibilitate a emiterii actelor administrative și în cadrul sistemului de organizare a puterii legiuitoare și a celei judecătorești. Cu privire la aceasta din urmă menționata lege nu prevede nici o exceptare de la posibilitatea folosirii acțiunii în contencios administrativ, ceea ce înseamnă că o astfel de acțiune este posibilă.

Într-adevăr există și în cadrul sistemului de organizare a puterii judecătorești activități de organizare și de executare a legii în baza unei competențe conferite de lege unor organe care au calitatea nu de instanțe judecătorești care realizează justiția ci de autorități administrative care pot face acte administrative ce pot constitui obiectul acțiunii în contencios administrativ. Dăm ca exemplu actele conducerii tribunalelor în legătură cu ocuparea unor funcții auxiliare ale personalului folosit de instanțele judecătorești. De pildă organizîndu-se un concurs pentru ocuparea unor astfel de funcții, refuzul înscrierii unui candidat la concurs este un act administrativ care poate face obiectul acțiunii în justiție. Tot așa sînt cele care se referă la actele care le face ministerul justiției care privesc administrarea justiției sînt acte administrative care pot face obiectul unei acțiuni în contencios ca și revocarea judecătorilor sau cele privitoare la administrarea penitenciarelor.[1]

---

1 C. Rarincescu, op. cit. p. 259.

Am menționat termenul de conducere folosit de legea contenciosului administrativ, referindu-ne la parlament, pentru că într-adevăr acest termen sugerează din punct de vedere sistemic organizarea autorității administrative care emite actul administrativ în baza unei competențe conferite de lege, act care include pe lîngă posibilitatea creerii unei situații juridice noi și pe aceea a refuzului unei pretenții juridice.Cu privire la activitatea judiciară propriuzisă jurisprudența instanței supreme de contencios administrativ din țara noastră a stabilit că nu poate face obiectul unui act administrativ atunci cînd aceasta nu se realizează ca urmare a unei formulări de pretenție juridică din partea justițiabililor în măsura în care există căi procedurale stabilite de codurile de procedură. Neexistînd aceste căi considerăm că o astfel de posibilitate se conturează.[1]

Posibilitatea de emitere a actelor administrative există, desigur limitat, și în cadrul unor organizații nestatale, dar care organizează o activitate de interes public,legea conferindu-le o veritabilă competență de a acționa în organizarea executării legii.

Astfel de organizații, create prin lege sau împuternicite de lege sînt autorități administrative competente să facă acte administrative. Astfel de exemplu barourile de avocați care sînt organizate și funcționează pe baza legii, cînd folosesc competența conferită de lege și vatămă drepturile unei persoane, actele lor sînt acte administrative și pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ.[2]

Așa de exemplu refuzul de a înscrie o persoană care îndeplinește condițiile cerute de lege la concursul pentru intrarea în barou - constituie un act administrativ care poate fi atacat printr-o acțiune în contencios administrativ. Sau actele administrative de jurisdicție privitoare la pretențiile juridice ale avocaților în materie de pensii pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ.

O astfel de posibilitate există și în cazul organizării bisericești atunci cînd în această organizare există competențe conferite de lege și realizate

---

[1] Astfel controlul legalității punerii în executare a unei hotărîri judecătorești în materie penală se poate face pe calea contestației la executare. Decizia nr. 68 din 25 iulie 1991. Secțiunea Contencios administrativ Curtea Supremă.

[2] În jurisprudența creată pe baza legii contenciosului administrativ din 1925 s-a admis constant că barourile de avocați fac acte administrative care sînt susceptibile de a fi contestate în contenciosul administrativ. Vezi în acest sens J. Vermeulen - Curs de drept administrativ 1948 p. 264. Jurisprudența secției de Contencios Administrativ a Curții Supreme a stabilit același punct de vedere în Decizia nr. 277 din 22 aprilie 1992.

ca o modalitate de organizare a executării legii, prilej cu care sînt emise acte administrative susceptibile de a fi atacate în contencios administrativ.[1]

Problema se pune în legătură cu instituțiile de învățămînt superior particulare care ar putea dobîndi în condițiile legii autorizația de a organiza activitatea de pregătire pentru diferite profesiuni, juridice, medicale, inginerești etc. Diplomele emise de aceste instituții sau refuzul lor de a emite astfel de acte pot fi considerate acte administrative, supuse controlului judecătoresc pe calea acțiunii în contencios administrativ?. Noi considerăm că răspunsul este afirmativ, deoarece instituțiile respective, deși particulare, desfășoară o activitate de interes public, potrivit legii, pe baza unei autorizații emise de administrație și sub controlul acesteia. Deci aceste instituții particulare pot avea calitatea de autorități administrative care fac acte administrative.

Ceea ce este esențial după părerea noastră în determinarea calității de autoritate administrativă ca autor al actelor administrative este atribuirea prin lege unor organizații, de stat sau particulre, cu sau fără personalitate juridică, competența de a face astfel de acte. Atribuirea unei astfel de competențe este determinată de natura activității pe care o desfășoară organizațiile respective și anume o activitate de interes public, de serviciu public sau de utilitate publică. Activitatea desfășurată de organizațiile respective prin competența de a face acte administrative constituie un mijloc de organizare a executării și de executare a legii, ceea ce le conferă calitatea de autorități administrative.

Legea 29/1990 folosind noțiunea de autoritate administrativă a desemnat pe autorii actelor administrative, a lărgit mai mult sfera noțiunii actelor administrative supuse controlului judecătoresc pe calea acțiunii în contencios administrativ, ceea ce este remarcabil în asigurarea protecției persoanelor fizice și juridice, în apărarea drepturilor recunoscute acestora prin lege și la care sînt obligate autoritățile administrative, indiferent de natura lor organizatorică. În felul acesta se determină o schimbare pozitivă în regimul juridic aplicabil actelor administrative față de legea 1/1967, regim juridic în care controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ ocupă un rol deosebit de important.

---

[1] O astfel de acțiune în acțiune în contencios administrativ intentată de un preot împotriva actului de numire în funcție al unui al doilea preot în aceeași parohie pentru motivul că apariția acestui de al doilea preot ar micșora veniturile preotului care s-a plîns în contencios administrativ. Vezi în această privință - A. Teodorescu - Curs de Drept ad-tiv 1947, p. 231.

CAPITOLUL III

ACTELE ADMINISTRATIVE EXCEPTATE DE LA CONTROLUL JUDECĂTORESC POTRIVIT LEGII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

Legea 29/1990 prevede o serie de acte administrative care fie că sînt complet excluse de la controlul judecătoresc, fie că sînt supuse altor proceduri de control judiciar sau jurisdicțional decît cea stabilită prin menționata lege, fie că sînt supuse unei proceduri de control judiciar specific reglementat chiar prin legea pe care o comentăm. Vom cerceta pe rînd actele administrative exceptate urmînd ordinea care derivă din textul legii 29/1990. Astfel în art.2 se arată textual că nu pot fi atacate în justiție:

1. Actele care privesc raporturile dintre parlament sau Președintele României și guvern.

Legiuitorul se ferește să dea o calificare acestor acte, menționîndu-le pur și simplu ca atare - deci acte -, nu acte administrative. Desigur actele respective sînt făcute în baza unei competențe,stabilită de lege, de organele parlamentare, Președintele României, în raporturile lor cu guvernul. Prin aceste acte sînt puse în mișcare atribuții care revin puterii legiuitoare, instituției prezidențiale, în raport cu guvernul și respectiv atribuții ale guvernului în raport cu menționatele subiecte de drept.Socotim că prin natura lor raporturile respective care fac obiectul acestor acte au caracter politic, și nu sînt acte administrative de autoritate. Dacă însă în baza acestor acte sînt emise de către autoritățile administrative acte administrative prin care se pretinde vătămarea unor drepturi recunoscute de lege persoanelor fizice sau juridice, din interdicția prevăzută de legea contenciosului administrativ, rezultă că actele respective nu pot face obiectul în contencios administrativ și judecătorul nu le poate controla nici pe calea excepției de ilegalitate în vederea acordării de daune pentru pagubele suferite.

2. Actele administrative de autoritate și de gestiune ale organelor de conducere din cadrul parlamentului.

Legiuitorul desemnează aceste acte cu calificativul de acte administra-

tive de autoritate, făcînd distincție între categoria actelor administrative de autoritate și categoria actelor administrative de gestiune.

După cum am subliniat, legea 29/1990 reglementează contenciosul administrativ ca drept comun în materia actelor administrative de autoritate. Categoria actelor administrative de gestiune interesează însă pentru precizarea acestei grupe speciale de acte exceptate de la controlul judecătoresc prevăzută la al. "d" al art.2 din legea contenciosului administrativ. Acest aliniat exceptează de la controlul judecătoresc toate actele de gestiune săvîrșite de stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său.

Asupra acestei categorii de acte juridice vom stărui mai mult atunci cînd vom cerceta actele de gestiune.

Revenind la excepția prevăzută de legea contenciosului administrativ pentru actele administrative de autoritate și de gestiune ale organelor de conducere din cadrul parlamentului pe care o cercetăm acum menționăm că această dispoziție este preluată din legea contenciosului administrativ din 1925, care la vremea respectivă a fost viu criticată în doctrină ca fiind neconstituțională.[1]

După părerea noastră nu există nici o justificare pentru a scoate în afara contenciosului administrativ actele administrative de autoritate și de gestiune chiar, pe care le fac autoritățile administrative din cadrul parlamentului. La aceste instituții funcționează o serie de birouri încadrate cu funcționari de carieră a căror situație juridică trebuie protejată, deschizîndu-se posibilitatea folosirii acțiunii în contencios administrativ în cazul încălcării drepturilor lor. Pentru actele de gestiune cu atît mai mult nu se poate înlătura posibilitatea acțiunii în justiție în cazul ivirii unor astfel de litigii între stat și particulari în general și credem că este valabil și pentru instituțiile parlamentare. În această privință credem că redactarea textului din legea 29/1990 că "nu pot fi atacate în justiție " trebuie interpretată prin raportare la obiectul legii respective și anume că nu este aplicabilă legea menționată actelor administrative de gestiune. Rezultă de aici că pentru actele de gestiune nu se aplică reglementarea prevăzută de legea contenciosului administrativ care, după cum am arătat privește numai acte administrative propriu-zise - de autoritate -. Deci pentru actele de gestiune făcute de stat este deschisă acțiunea de drept comun.

---

[1] Decizia aceasta din legea contenciosului administrativ a fost introdusă la stăruința președintelui senatului din acea vreme, M. Perechide, care dorea o independență absolută a puterii legiuitoare. Vezi J. Vermeulen, op. cit. p. 132.

În ceea ce privește instituția președenției, actele de autoritate și actele de gestiune care se pot face în cadrul acestei instituții de autoritate administrativă urmează să li se aplice regimul stabilit de legea 29/1990, deoarece nu există texte speciale care le exceptează.

3. Actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului.

Aceste acte sînt deasemenea exceptate de la acționarea în contencios administrativ. Aceste acte privesc un domeniu foarte important al existenței statului ceea ce le conferă un caracter pronunțat politic. Considerăm însă că legea ar fi trebuit să le excepteze numai în acele momente grave cînd este amenințată siguranța internă și externă a statului și cînt actele respective devin acte de guvernămînt, nu mai sînt simple acte de autoritate, de organizare a executării legii.[1]

În forma actuală de exprimare a legii actele respective intervenind oricînd privitor la siguranța internă și externă a statului, orice măsură de poliție care face obiectul actelor administrative ar putea fi considerată a fi referitoare la siguranța statului și exclusă deci de la contenciosul administrativ, ceea ce ni se pare a fi nejustificat în raport cu exigențele ocrotirii drepturilor și libertăților cetățenești în condițiile statului de drept.

4. Actele administrative referitoare la interpretarea și executarea actelor internaționale în care România este parte.

Aceste acte sînt exceptate de la acțiunea în contencios administrativ datorită caracterului lor de acte de guvernămînt.Aceste acte se referă la încheierea, interpretarea și executarea tratatelor internaționale în care România este parte, precum și la protecția diplomatică a cetățenilor, lăsîndu-se guvernului și Ministerului de Externe, puterii executive în general, responsabilitatea acțiunii diplomatice.

---

[1] C. Rarincescu - op. cit. p. 303; Phillipe Georges, op. cit. p. 285; M. Waline, Droit administratif, Paris 1963, p. 218.

5. Acte administrative emise în circumstanțe speciale pentru luarea măsurilor urgente de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea efectelor unor evenimente prezentînd pericol public.

Aceste acte administrative s-ar părea, din formularea cuprinsă în finalul aliniatului "a" din art.2 al legii 29/1990, că se referă numai la organele puterii executive, în realitate însă aceste acte pot proveni de la autoritățile administrative teritoriale, care includ, pe lîngă organele puterii executive și pe cele ale administrației locale. Textul citat enumeră, exempli gratia, cîteva situații în care se pot emite asemenea acte administrative: actele emise ca urmare a stării de necesitate sau cele emise pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor și a altor evenimente de aceeași gravitate.

Deși exceptate de legea contenciosului administrativ de a putea fi contestate în justiție, judecătorul este totuși competent să verifice legalitatea acestora, cercetînd dacă au fost emise în condițiile prescrise de lege, constatînd dacă există sau nu circumstanțele în care au fost emise actele respective ceea ce constituie condiția de legalitate pe care trebuie să o îndeplinească pentru a putea fi exceptate. Aceste circumstanțe, privesc motivul și mobilul actelor administrative în cauză. Vom reveni mai tîrziu asupra acestor elemente de verificare a legalității actelor administrative în acțiunile de contencios administrativ. Acum le menționăm în legătură cu verificarea de către judecător a circumstanțelor prevăzute de legea contenciosului administrativ, drept condiție a scoaterii lor din sfera actelor administrative cenzurabile de instanțele judecătorești. Astfel se cere ca actele administrative din această categorie să fie emise de administrația teritorială ca măsuri urgente pentru evitarea sau înlăturarea unor evenimente care prezintă pericol public. Din enumerarea pe care o face textul legii rezultă că evenimentele respective trebuie să prezinte pericol public de anumită gravitate. Existența evenimentelor arătate de lege sau a altor asemenea lor prin gravitatea care creează pericolul public raportate la măsurile luate de administrație prin actele administrative respective, sînt circumstanțe care pot fi verificate și apreciate de judecător, drept condiții de legalitate a actelor administrative în cauză.

Controlîndu-le, instanța urmează să respingă acțiunea în temeiul art.2 din legea contenciosului administrativ, dacă va constata existența legală a acestor circumstanțe.

6. Actele de comandament cu caracter militar, prevăzute în alin. "b" al art.2 din legea 29/1990.

De asemenea aceste acte nu pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ.

Prevăzute și în constituția din 1923 precum și în legea contenciosului administrativ din 1925, actele de comandament cu caracter militar au făcut obiectul discuțiilor în doctrina și jurisprudența din vremea aplicării constituției și legii contenciosului administrativ, mai ales că noțiunea actelor de comandament militar constituie o inovație a legiuitorului român, fiind necunoscut în alte sisteme de contencios administrativ. În felul acesta s-a conturat noțiunea actelor de comandament militar ca fiind actele făcute de organele militare în scopul asigurării ordinei și disciplinei în cadrul unităților militare, a cadrelor militare încadrate în aceste unități. Prin urmare nu sînt acte care să se adreseze persoanelor fizice sau juridice din afara unităților militare.Actele de comandament militar sînt acte făcute în legătură cu serviciul și îndatoririle militare în cadrul serviciului și de aceea nu sînt susceptibile de a fi atacate în contenciosul administrativ[1] Ori de cîte ori autoritățile militare acționează în organizarea executării și în executarea legii în raporturile cu persoanele fizice și juridice în vederea producerii de efecte juridice străine de necesitățile operațiunilor militare, actele administrative emise în aceste cazuri, dacă vatămă drepturile acelor persoane fizice sau juridice, sînt susceptibile de a fi contestate prin acțiuni în contencios administrativ. Această precizare operează și în cazul în care vătămarea drepturilor privește persoanele care au calitatea de militar, sau putînd să aibă această calitate valorificînd un drept. Astfel o persoană care dorește să dobîndească calitatea de ofițer, solicitînd înscrierea la un concurs pentru intrarea într-o școală care pregătește astfel de cadre, refuzîndu-i-se o astfel de cerere, refuzul constituie un act administrativ ilegal.

De asemenea trecerea în retragere a unui ofițer sau refuzul de a i se recunoaște dreptul la pensie constituie acte susceptibile de acțiunea în contencios administrativ, actele respective neavînd caracterul de acte de comandament militar.

---

[1] C. Rarincescu, op. cit., p. 311; A. Teodorescu op. cit., p. 237 - Astfel doctrina le consideră că prin natura lor de acte de administrație internă, n-ar putea face obiectul unei acțiuni în contencios administrativ.

7. Actele administrative împotriva cărora se prevede, prin legea specială, o altă procedură judiciară.

Actele administrative cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară, sînt exceptate de la procedura judiciară pe care o instituționalizează legea 29/1990. De aici se poate desprinde caracterul legii 29/1990 de a institui dreptul comun în materia contenciosului actelor administrative de autoritate. Dacă există legi speciale care prevăd o procedură deosebită pentru anumite acte administrative, urmează a se aplica aceeași procedură. Așa de pildă în materie electorală legea specială prevede modul în care se rezolvă litigiile juridice privitor la refuzul înscrierii în listele electorale. Tot așa în cazurile constituirii și reconstituirii drepturilor de proprietate în conformitate cu dispozițiile legii fondului funciar 1991, actele administrative în materie pot fi contestate în justiție potrivit legii respective și nu celor cuprinse în legea 29/1990. Deci litigiile respective intră în noțiunea largă a contenciosului administrativ, dar nu li se aplică regimul instituit prin legea 29/90.

8. Actele de gestiune săvîrșite de stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său excepție prevăzută la aliniatul "d" al articolului 2 din legea contenciosului administrativ.

a. Scurtă explicație istorică cu privire la actele de gestiune ale statului.

Această categorie de acte a creat o problemă deosebită în practica de aplicare a legii 29/1990 a instanțelor de contencios și în special a instanței supreme în această materie.

De aceea considerăm că noțiunea actelor de gestiune trebuie să fie mai amplu cercetată și explicată pentru a ajunge la o aplicare corectă a dispozițiilor legii contenciosului administrativ și pentru consolidarea instituției contenciosului administrativ ca instrument de întărire a statului de drept în țara noastră.

Categoria actelor de gestiune pe care le fac organele administrației publice apare mai întîi în doctrina juridică franceză cu scopul de a le distinge de actele administrative de autoritate în vederea atribuirii competențelor diferite în dreptul francez. Astfel actele de gestiune privată pe care le fac organele administrației publice sînt date jurisdicției judiciare, adică in-

stanțelor judecătorești și cele de gestiune publică jurisdicțiilor administrative, adică instanțelor de contencios administrativ. Acestei jurisdicții revenindu-i și competența verificării legalității actelor de gestiune publică pe care le fac organele administrației publice.[1]

La noi în țară noțiunea actelor de gestiune apare la începutul secolului al XX-lea în procesul de formare a contenciosului administrativ ca atribut al instanțelor judecătorești. Astfel atribuindu-se Curții de Casație și Justiție prin legile din 1905 și 1912 competența verificării legalității actelor administrative, s-a simțit necesitatea stabilirii categoriei actelor de gestiune pe care le făceau organele administrației publice. Aceste acte încheindu-se după reglementările dreptului privat erau supuse controlului instanțelor de drept comun.

Distincția s-a păstrat și în condițiile reglementărilor constituției din 1923 și ale legii contenciosului administrativ din 1925 din aceleași considerente, actele administrative fiind supuse controlului potrivit dispozițiilor legii contenciosului administrativ iar cele de gestiune fiind cercetate de instanțele de drept comun, întregul contencios administrativ (în accepțiunea sa generală) aparținînd instanțelor judecătorești.[2]

b. Noțiunea actelor de gestiune. Obiectul actelor de gestiune îl formează administrarea patrimoniului statului. Actele de gestiune sînt acele acte juridice "pe care simpli particulari le-ar putea face cu privire la patrimoniul lor propriu, cu scopul de a-l conserva, mări sau micșora..."[3].

Dar acest obiect al actelor de gestiune nu este suficient pentru stabilirea naturii lor juridice.

În primul rînd aceste acte juridice nu au caracter unilateral ci sînt acte contractuale, sînt acte bilaterale. Este o deosebire fundamentală care le distinge de actele administrative și care le determină și regimul juridic special care le este aplicabil și anume regimul juridic de drept comun, dacă este cazul de gestiunea patrimoniului particular al statului sau un regim juridic de drept comun combinat cu cel de drept public în cazul gestiunii publice a statului.

Pentru caracterizarea actelor de gestiune mai trebuie precizat și un alt criteriu de distincție față de actele administrative și anume acela al calității

---

1 M. Waline - op. cit. p. 86.

2. C. Rarincescu - op. cit., p. 147-150.

3 A. Teodorescu - Tratat de drept ad-tiv 1929 p. 395; Aceeași trăsătură este subliniată și de P. Negulescu în tratatul de drept ad-tiv din 1934 p. 305-307 și de C. Rarincescu în op. cit., p. 107 J. Vermeulen - op. cit., p.122.

autorului actului de gestiune și al calității autorului actului administrativ.

Autorul actului de gestiune folosește la încheierea actului juridic capacitatea sa juridică civilă, în timp ce autorul actului administrativ folosește competența pe care i-o conferă legea de a acționa pe baza și în executarea ei fără a fi necesar consimțămîntul celui administrat. Este adevărat că la încheierea actelor de gestiune autorii acestora,organe ale administrației publice folosesc o anumită competență pe care le-o conferă legea în vederea încheierii actelor de gestiune, actul de gestiune însă exprimă acordul de voință juridică a celor două părți.

Acest acord de voință este legea părților care au convenit și care trebuie să-și respecte obligațiile pe care le-au asumat. Prin urmare în acest caz sîntem sub imperiul art. 969 din codul civil care arată puterea de lege a convențiilor între părțile contractante.

În actul administrativ însă voința juridică după cum am arătat de multe ori este unilaterală și intervine pentru organizarea executării legii, fără a avea nevoie de acceptarea celui căruia se adresează. Comportamentul autorului actului administrativ și celui căruia se adresează în raportul juridic care se formează este reglementat de lege și de norme emise pe baza și în executarea legii, deci de manifestări a unor competențe diverse.

În aceste condiții ceea ce este relevant pentru actul juridic nu este obiectul său, patrimoniul, ci calitatea în care acționează autorul actului și regimul juridic în care acesta îl face. În cazul actelor administrative autorul acționează în baza competenței pentru organizarea executării legii în regim administrativ. În cazul actelor de gestiune autorul actului o face în calitatea sa de persoană juridică și în regimul juridic de drept privat adică în consens cu voința juridică a celeilalte părți din contract.

O altă chestiune care trebuie lămurită în legătură cu excepția prevăzută de art.2 litera "d" din legea contenciosului administrativ este aceea de a ști dacă aceasta trebuie interpretată restrictiv cu privire la gestiunea patrimoniului statului, făcînd distincție între stat ca organizație și alte forme de organizare cu caracter public și între modalitățile de gestiune publică sau privată.

Trebuie subliniat pentru preciziunea noțiunilor că statul ca entitate juridică nu se confundă cu alte subiecte de drept care desemnează organizații cu caracter public. Astfel primăria, prefectura, o societate comercială cu capital de stat, o regie autonomă care aparține statului, nu se confundă cu statul ca subiect de drept.

Referitor la textul pe care îl cercetăm legiuitorul s-a inspirat din vechea legislație a contenciosului administrativ care ținea seama de distincția pe care

am făcut-o mai sus, dar nu i-a dat acest sens ci l-a avut în vedere pe cel consacrat în legislația noastră anterioară cu privire la gestiunea proprietății de stat.

Cu privire la modalitatea gestiunii publice sau private și regimul juridic aplicabil actelor de gestiune, diferențele nu sînt semnificative, pentru aplicarea dispozițiilor cuprinse în aliniatul "d" al art. 2 din legea contenciosului administrativ. Esențial este ca actul să fie într-adevăr un act de gestiune nefiind de ajuns ca actul să se refere la gestiunea patrimoniului care aparține statului, ci să fie un act bilateral, încheiat de o persoană juridică în raport bilateral cu un alt subiect de drept în convenție cu acesta.

Cînd însă obiectul actului este gestiunea patrimoniului statului dar actul este unilateral și săvîrșit în baza unei competențe potrivit legii în executarea acesteia, actul este administrativ. Dacă emiterea unui astfel de act vatămă un drept unei persoane fizice sau juridice, aceasta are deschisă calea contenciosului administrativ. Tot așa dacă este refuzat un drept conferit de lege celor administrați în legătură cu gestiunea patrimoniului public de către cei care au competență în această privință, cei administrați trebuie să beneficieze de acțiunea în contencios administrativ.

În jurisprudența secției de contencios administrativ excepția prevăzută de art.2 litera "d" din legea 29/1990 noțiunea actului de gestiune are o interpretare foarte largă, restrîngînd în aceeași măsură sfera actului administrativ. Astfel în decizia nr. 77 din august 1991 actul administrativ este limitat la " exercitarea puterii executive", ceea ce este inexact deoarece actul administrativ are o sferă mult mai largă decît exercitarea puterii executive fiind legată de organizarea executării legii, care depășește nu numai sfera puterii executive dar și pe aceea a administrației publice. În același timp extinde sfera noțiunii actului de gestiune neconcepînd posibilitatea existenței unui act administrativ legat de obligația administrației de a respecta drepturile conferite de lege celor administrați în legătură cu încheierea contractelor de cumpărare a unor apartamente scoase la vînzare conform legii. Același punct de vedere este exprimat în decizia nr. 41 din 20 aprilie 1992. Jurisprudența Curții Supreme nu admite posibilitatea de contestare a manifestări unilaterale de voință juridică a administrației publice în legătură cu desfășurarea licitației publice pentru închirierea unor spații comerciale. Conceptul actului de gestiune adoptat de instanța supremă a fost însușit de toate instanțele de contencios administrativ considerîndu-se că în această materie nu pot exista acte administrative totul rezumîndu-se la acte de gestiune care sînt exceptate de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ (Decizia nr. 103/9 sept.1991).

La adoptarea acestei soluții pe care o considerăm greșită se mai adaugă și un alt argument folosit de jurisprudența menționată și anume fundamentarea respectivei soluții pe dispozițiile hotărîrilor guvernului nr.1228/90 și nr. 140/1991. O astfel de argumentare este criticabilă pentru că o hotărîre a guvernului nu poate modifica atribuțiile de contencios administrativ date de lege în competența instanțelor judecătorești.

Soluția adoptată de secția de contencios administrativ în această materie a desfășurării licitațiilor publice s-a extins și asupra licitațiilor pentru privatizarea farmaciilor. (Decizia nr.157 din 30 aprilie 1992 a S.C.ad..a C.Suprem).

În decizia menționată instanța mai folosește un argument la fel de neîntemeiat pentru a justifica soluția privind conceptul de act de gestiune și anume că actele privind licitația publică nu provin de la o "autoritate administrativă" ci sînt emise de "o societate comercială prin consiliul de administrație în vederea organizării licitației de gestiune. Ca urmare, actele respective sînt acte de gestiune, săvîrșite de un agent economic cu capital de stat, pentru administrarea patrimoniului său." Conceptul de act de gestiune este luat din denumirea pe care o dă reglementarea juridică licitației, caracterizînd-o ca fiind de "gestiune". De aici se trage concluzia nefundamentată științific că o societate comercială cu capital de stat nu poate face decît acte de gestiune în materie de licitație publică. Ori se știe că astfel de societăți își desfășoară activitatea pe baza și în executarea legii avînd și competența de a emite acte administrative, care, pe cale de consecință sînt supuse controlului instanțelor de contencios administrativ.

În acest domeniu la argumentele pe care le-am arătat mai sus mai adăugăm și pe acela de ordin tradițional și anume jurisprudența fostei Înaltei Curți de Casație și Justiție a considerat totdeauna că în domeniul atribuirii de farmacii particularilor intervin acte administrative cenzurabile de instanțele de contencios administrativ. Acest punct de vedere se întemeiază pe faptul că activitate unei farmacii este de interes public.[1]

9. Actele administrative adoptate în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic.

Actele administrative adoptate în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic sînt de asemenea exceptate de la controlul judecătoresc pe calea acțiunii în contencios administrativ.

---

1 C. Rarincescu - op. cit., p.235.

Actele controlului ierarhic erau exceptate de la acțiunea în contencios administrativ și de legea din 1925. Menționata lege mai adăuga acestor acte administrative și pe cele referitoare la tutela administrativă.[1] Legea 29/1990 se referă numai la actele administrative adoptate în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic, nu și la cele de control prin tutela administrativă. Nemenționîndu-se expres exceptarea actelor administrative de control de tutelă administrativă, socotim că aceste acte pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, deoarece controlul de tutelă administrativă este esențial deosebit de controlul ierarhic. Controlul ierarhic este o formă a controlului administrativ și se realizează în cadrul unei ierarhii în care un organ superior sau titularul unei funcții superioare are dreptul de a verifica legalitatea și oportunitatea actelor pe care le fac organele sau funcționarii subordonați ierarhic, putînd să le suspende, să le anuleze sau chiar să le înlocuiască.

Desigur că subiectele de drept subordonate ierarhic, făcînd parte din ierarhie și asigurînd funcționalitatea acestei ierarhii, nu trebuie să intervină cu acțiune în justiție contra acestui control ierarhic ci au obligația de a i se subordona. Deci o acțiune în contencios a subordonatului ierarhic contra autorității ierarhice este de neconceput. Problema se pune însă în legătură cu persoanele fizice sau juridice, care au calitatea de subiecte ce se află în afara administrației, dacă aceste persoane se pot plînge împotriva unor astfel de acte administrative atunci cînd le sînt vătămate drepturile recunoscute de lege.

Desigur că în măsura în care autoritatea ierarhic superioară intervenind și modificînd actul subordonatului, actul care va fi atacat va fi actul modificat al autorității competente subordonate. În cazul în care actul autorității subordonate a fost anulat de autoritatea ierarhic superioară se pune problema de a ști dacă va mai putea face obiectul unei acțiuni în contencios administrativ. Anularea actului înainte de a intra în vigoare nu pune nici o problemă, pentru că un asemenea act nu face obiectul acțiunii în justiție. Atunci cînd anularea intervine după intrarea în vigoare a acestui act și dacă se face pentru motive de legalitate, desigur că nu va putea să producă efecte juridice și nici nu este susceptibil de executare. În cazul anulării pentru motive de oportunitate socotim că nu există acțiune contra actului autorității ierarhice prin care se desființează actul autorității subordonate. În acest caz însă credem că se poate discuta în cadrul acțiunii în contencios administrativ

---

[1] Exceptarea acestor acte de la controluul pe calea acțiunii în contencios ad-tiv, a fost, de asemenea, criticată ca fiind neconstituțională. Vezi C. Rarincescu, op. cit., p. 315.

problema unor drepturi cîştigate în baza actului anulat sau retras prin procedura controlului administrativ ierarhic.

Cu privire la controlul de tutelă, socotim că acest control există în mod distinct de controlul ierarhic în condiţiile în care organizarea administraţiei se bazează pe descentralizarea şi pe crearea unor organe autonome. Astfel în organizarea administrativă au apărut deja organizaţii statale cu caracter autonom, ca de pildă regiile autonome, în condiţiile legii 15/1990. În viitor vor exista desigur în condiţiile aplicării principiului autonomiei locale pentru organele administraţiei locale şi a principiului autonomiei universitare, autorităţi administrative care vor fi supuse acestui tip de control administrativ, fundamental deosebit de controlul ierarhic.

Spre deosebire de controlul ierarhic realizat în cadrul unei ierarhii administrative, controlul de tutelă se realizează de o autoritate administrativă centrală asupra unei autorităţi administrative descentralizate şi autonome cu patrimoniu distinct şi cu o competenţă distinctă de organizare a executării şi de executare a legii.

Între controlul ierarhic şi controlul de tutelă administrativă sînt multe deosebiri. Pentru problema care o discutăm socotim că sînt relevante următoarele trăsături distinctive.

Astfel, controlul ierarhic este un control de principiu care decurge din existenţa ierarhiei. Acest control are caracter exhaustiv şi se poate declanşa oricînd, exercitîndu-se atît cu privire la legalitatea cît şi cu privire la oportunitatea acţiunii supuse controlului.

Controlul de tutelă administrativă este un control care se exercită de o autoritate administrativă în condiţiile unei competenţe expres prevăzute de lege, privitoare la anumite acte administrative.

Acest control este un control de legalitate numai şi se desfăşoară în cadrul anumitor termene prescrise de lege.[1] Deci este un control administrativ cu totul deosebit de controlul ierarhic şi ca atare considerăm că excepţia prevăzută de art.2 alin. e, care prevede în mod expres numai actele de control ierarhic, extinderea atribuţiilor de control ierarhic nu se aplică şi actelor de control de tutelă.

Această precizare are o importanţă deosebită şi din alt punct de vedere şi anume acţiunea în contencios administrativ se deschide numai persoanelor fizice sau juridice vătămate în drepturile lor prin acte de tutelă,

---

[1] Vezi în această privinţă C. Rarincescu, op. cit., p. 315-317; A. Laubadere, Droit administratif, Paris 1967, p. 147; M. Waline, Droit administratif, Paris 1963, p. 423 şi următoarele; Phillipe Georges, op. cit., p. 167 şi următoarele.

dar și autorităților a căror acte administrative fac obiectul controlului administrativ de tutelă. Acest drept care revine autorităților tutelate de a acționa în justiție autoritățile administrative tutelare se întemeiază pe vătămarea drepturilor pe care le au autoritățile descentralizate de a se administra singure în conformitate cu legea.[1]

10. Cererile privitoare la stabilirea și scăderea impozitelor și taxelor, precum și a amenzilor prevăzute în legile de impozite și taxe.

Legea 29/1990 arată în art.3 că aceste cereri se rezolvă de către organele prevăzute în legea specială și în condițiile stabilite de aceasta.

Această dispoziție exista și în legea 1/1967, art.16, care pe lîngă actele prevăzute mai sus mai adaugă și pe cele privitoare la primele de asigurare prin efectul legii, care în legea contenciosului administrativ nu mai sînt trecute.

Sub imperiul legii contenciosului administrativ din 1925, actele administrative în materie de impunere fiscală și taxe, nu puteau face obiectul acțiunii în contencios administrativ, deoarece erau supuse unor jurisdicții speciale cum erau comisiile fiscale de apel și Curtea de Conturi.[2]

37 V **11. Situația actelor administrative jurisdicționale în legea contenciosului administrativ.**

Art.4 din legea 29/1990 aduce o reglementare nouă și foarte importantă în realizarea contenciosului administrativ din țara noastră, lărgind considerabil sfera controlului judecătoresc asupra actelor administrative.

Art.4 din legea 29/1990 arată că actele administrative jurisdicționale - cu excepția celor din domeniul impozitelor și taxelor și din domeniul contravențional - pot fi atacate cu recurs, după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale, în termen de 15 zile de la comunicare, la secția de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție.

Dispoziția menționată marchează deosebirea esențială față de legea 1/1967, care în art 14 alin. a, arată că dispozițiile respectivei legi nu erau

---

[1] C. Rarincescu - op. cit., p. 321. Jurisprudența bazată pe legea contenciosului administrativ din 1925 este destul de bogată în privința controlului de tutelă, deși legea interzicea acest control, acțiunile erau introduse pentru situațiile în care atribuțiile în exercitarea acestui control erau depășite.

[2] C. Rarincescu, op. cit., p. 31.

aplicabile actelor administrative de jurisdicție și actelelor administrative, pentru controlul cărora legea prevedea a altă procedură jurisdicțională decît cea prevăzută de legea 1/1967.

Practica judecătorească a lărgit și mai mult sfera actelor administrative exceptate de la controlul judecătoresc, interpretînd adesea controlul administrativ ierarhic drept procedură jurisdicțională, astfel încît acțiunea în justiție era considerată inadmisibilă.

Art.4 din legea 29/1990 deși se referă la o categorie distinctă de acte administrative și anume la actele administrative de jurisdicție și prevede un control judecătoresc special, acela al recursului la Curtea Supremă de Justiție pentru unele dintre aceste acte, credem că implicit stabilește exceptarea de la procedura instituită de legea contenciosului administrativ a acelor acte administrative care sînt supuse unor căi "administrativ jurisdicționale". Actul administrativ de jurisdicție final, după epuizarea acestor căi administrativ jurisdicționale, poate face obiectul recursului la Curtea Supremă de Justiție.

Deci existența unei jurisdicții administrative deschise, potrivit legii, contestării unui act administrativ, obligă persoana vătămată în dreptul său să se adreseze mai întîi jurisdicției respective. În acest fel, actele administrative pentru care legea prevede o astfel de procedură jurisdicțională de control, sînt exceptate implicit, prin dispozițiile art.4 din Legea 29/1990, de la acțiunea în contencios administrativ, aceste acte putînd fi contestate la jurisdicțiile administrative prevăzute de lege. Deciziile jurisdicțiilor administrative, prin care se rezolvă litigiile juridice în legătură cu actele administrative menționate, sînt acte administrative de jurisdicție. Atunci cînd aceste acte administrative de jurisdicție rămîn definitive, fiind epuizate toate căile administrativ jurisdicționale de atac prevăzute de lege, ele pot face obiectul recursului la Curtea Supremă de Justiție. Prin urmare obiectul direct al recursului este actul administrativ jurisdicțional. Indirect însă, obiectul cauzei îl constituie tot actul administrativ prin care s-a vătămat un drept al reclamantului. Legalitatea acestui act va fi examinată de instanța supremă pe calea recursului deschis contra actului administrativ de jurisdicție care se referă la actul administrativ vătămător al dreptului reclamantului.

Astfel decizia de stabilire a pensiei este un act administrativ, care potrivit legislației pensiilor în diferitele sisteme(asigurări sociale, pensii militare, pensii cuvenite avocaților, cooperatorilor, ș.a.),pot fi contestate la comisii speciale prevăzute de legile respective.După epuizarea acestor căi administrative jurisdicționale, actul administrativ jurisdicțional final de rezolvare a litigiului privitor la decizia de pensie va putea face obiectul recursului

la Curtea Supremă de Justiție.

Tot așa în materie de jurisdicția muncii, atunci cînd aceasta se realizează, potrivit codului muncii de organul ierarhic superior autorității care a emis actul administrativ prin care se decide desfacerea contractului de muncă pentru anumite categorii de funcționari, actul administrativ respectiv poate fi contestat numai la această jurisdicție administrativă. Decizia prin care se rezolvă contestația este însă un act administrativ de jurisdicție care poate face obiectul recursului la Curtea Supremă de Justiție. Cu acest prilej, desigur în mod indirect, se examinează legalitatea actului administrativ care a făcut obiectul contestației la jurisdicția administrativă. Admițînd recursul, instanța supremă va judeca fondul cauzei și va dispune măsurile care se impun pentru repunerea în drepturi a recurentului, așa cum o face atunci cînd judecă recursurile îndreptate împotriva hotărîrilor pronunțate în acțiunile în contencios administrativ.

Trebuie să mai remarcăm însă că, jurisdicțiile administrative sînt jurisdicții de atribuție care nu pot soluționa decît acele litigii privitoare la actele administrative pe care legea le prevede în mod expres a fi supuse contestațiilor care să fie rezolvate de aceste jurisdicții. De aici consecințe cu privire la alte acte și pretenții juridice privitoare la drepturi recunoscute de lege, în afara actelor administrative și pretențiilor juridice care fac obiectul contestației la jurisdicția administrativă respectivă, sînt supuse prevederilor legii 29/1990.

Așadar, refuzul unor pretenții juridice referitoare la dreptul la pensie poate face obiectul unei acțiuni în contencios, jurisdicția administrativă fiind obligatorie numai pentru decizia de pensie.

În schimb, potrivit art.3 din legea contenciosului administrativ, toate cererile privitoare la impozite și taxe și amenzile în această materie, se rezolvă de organele prevăzute de legea specială și în condițiile prevăzute de aceasta. Deci întreg contenciosul administrativ privitor la impozite și taxe este scos în afara controlului judecătoresc potrivit art.4 din legea 29/1990, care prevede exceptarea de la recursul instituit de acest text, a actelor și cererilor menționate de art.3 din lege.

Art.4 mai menționează ca excepție și actele administrative jurisdicționale din domeniul contravențiilor.

Pentru exercitarea recursului prevăzut de art.4 din legea 29/1990, este necesară deci, prevederea unei modalități de contestare a actului administrativ în fața unei autorități administrative care să aibă competența soluționării contestației, avînd calitatea de jurisdicție administrativă, soluția dată fiind opozabilă părții în cauză și autorității administrative care a emis

actul contestat.

Posibilitatea de a ataca cu recurs actele administrative jurisdicționale conferă legii contenciosului administrativ o calitate deosebită, care ar fi crescut și mai mult dacă ar fi inclus în această posibilitate de declanșare a controlului judecătoresc pentru cei vătămați în drepturile recunoscute de lege și actele de jurisdicție în materie de impozite și taxe, precum și în domeniul contravențional, acte care potrivit art.4 din legea 29/1990, sînt exceptate de la acest recurs judiciar.

Jurisdicțiile administrative au rol deosebit în statul modern pentru soluționarea litigiilor care se ivesc între administrația publică și particulară. Tehnicitatea și specializarea acestor jurisdicții în diferitele domenii de activitate ale administrației, dau posibilitatea rezolvării rapide și eficace a litigiilor care se ivesc între administrație și cei administrați.

Existența însă a unei jurisdicții judiciare de control a actelor administrative de jurisdicție constituie un mijloc suplimentar prin care se ocrotesc drepturile persoanelor fizice și juridice, atunci cînd sînt încălcate de administrație, inclusiv în cazul în care jurisdicțiile administrative nu reușesc să înlăture aceste situații de nerespectare a drepturilor pe care legea le conferă cetățenilor.

De aceea, nu vedem nici un motiv care ar fi de natură să înlăture de la acest control judiciar, actele de jurisdicție în materie de impozite și taxe, precum și cele în materie contravențională.

Pentru exercitarea recursului în contencios administrativ potrivit art.4 din legea 29/1990 sînt necesare două condiții. Prima condiție se referă la natura juridică a actului administrativ care face obiectul recursului și anume să fie un act administrativ jurisdicțional.

Cea de a doua se referă la epuizarea căilor administrativ jurisdicționale care sînt deschise contestației împotriva respectivului act administrativ.

Cu privire la prima condiție și anume aceea a existenței unui act administrativ jurisdicțional se va revedea paragraful din curs care tratează această problemă în partea privitoare la actul administrativ, actul administrativ jurisdicțional fiind un tip special de act administrativ.

Cu privire la cea de a doua condiție vom observa că aceasta se referă la existența unor organe de jurisdicție administrativă cărora legea le conferă dreptul de a rezolva plîngerile contra unor acte administrative și în acest caz respectivele acte administrative nu mai pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ. Actul de rezolvare a contestațiilor introduse împotriva actelor administrative la care ne-am referit mai sus au caracter de acte administrative jurisdicționale. Uneori aceste acte administrative sînt definitive,

alteori legea poate prevedea o altă cale de contestare la o jurisdicție administrativă. În acest caz va fi îndeplinită condiția cerută de art.4 al legii contenciosului administrativ de a fi epuizate căile de atac administrativ jurisdicționale contra actului care face obiectul recursului în contencios administrativ la secția de contencios administrativ a Curții Supreme.

Cele două condiții prevăzute de art.4 din legea 29/1990 sînt strîns legate deoarece actul administrativ jurisdicțional este opera unei jurisdicții administrative.

Jurisdicțiile administrative fac parte din sistemul organelor administrației publice și sînt compuse din funcționari care aparțin acestei administrații și uneori pot fi cooptați și judecătorii în compunerea acestor jurisdicții. Ceea ce justifică exercitarea atribuțiilor jurisdicționale pe care legea le conferă acestor jurisdicții este tehnicitatea domeniului în care ele funcționează care le apropie de administrația activă de la care provin actele administrative pe care acestea le cercetează. Așa de exemplu actele administrative sau administrativ jurisdicționale în materie de pensii.

Jurisdicțiile administrative sînt jurisdicții de atribuție legea stabilindu-le în mod expres litigiile pe care acestea pot să le rezolve. Aceasta spre deosebire de organele judecătorești care au competența generală de a rezolva litigiile juridice care iau naștere din încălcarea legii. Jurisdicțiile administrative deși integrate în sistemul organelor administrației publice au autonomie în cadrul acestui sistem și nu se subordonează în activitatea de rezolvare a litigiilor de competența lor vreunei autorități ierarhice. Deci nu este admis dreptul de injoncțiune al acestora în rezolvarea litigiilor.

Există situații de excepție în care organul de administrație activă, prin atribuțiile pe care i le conferă legea devine organ de jurisdicție. Astfel codul muncii în vigoare stabilește atribuții de jurisdicția muncii pentru organele ierarhic superioare organului din care fac parte unii angajați care contestă decizia de desfacere a contractului de muncă. De pildă ministrul este și organ al administrației active și al jurisdicției administrative.

Activitatea organelor de jurisdicție administrativă trebuie să se desfășoare potrivit unor reguli de procedură bazate pe contradictorialitatea în dezbateri în care să fie evidentă participarea celor două părți în litigiul juridic dedus pentru rezolvare, administrația pe de o parte și contestatorul (cel administrat) pe de altă parte.

CAPITOLUL IV

INSTANȚELE JUDECĂTOREȘTI COMPETENTE SĂ JUDECE ACȚIUNILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI MODALITĂȚILE DE SOLUȚIONARE A ACESTOR ACȚIUNI.

1. Instanțele judecătorești competente să judece acțiunile în contencios administrativ.

Legea 29/1990 dă instanțelor judecătorești ordinare, competența soluționării acțiunilor de contencios administrativ, făcînd aplicarea unei vechi tradiții juridice existente în țara noastră, de a conferi puterii judecătorești rolul soluționării plîngerilor celor vătămați în drepturile lor prin actele administrative, datorită prestigiului de care s-a bucurat justiția în opinia publică. Statutul magistraturii, prestanța și probitatea profesională și morală a judecătorilor constituie o condiție primordială a realizării sarcinilor de ocrotitor al drepturilor cetățenilor pe care le are instituția contenciosului administrativ într-un stat de drept.

Legea 29/1990 stabilește ca instanțe de fond pentru soluționarea acțiunilor de contencios administrativ tribunalele județene și tribunalul municipiului București, iar pentru recurs Curtea Supremă. Ținînd seama de particularitățile dreptului aplicabil în soluționarea acestor acțiuni, care necesită o anumită specializare pentru magistrații care judecă cauzele respective, legea stabilește înființarea unor secții speciale de contencios administrativ la tribunalele județene și la Curtea Supremă. Existența unor secții speciale nu înseamnă existența unor instanțe speciale de contencios administrativ. Contenciosul administrativ revine puterii judecătorești și se realizează prin instanțele de drept comun, care au între celelalte secții și secții de contencios administrativ. Judecătorii care funcționează la aceste secții de contencios administrativ fac parte din corpul judecătoresc care alcătuiește tribunalele de resort și Curtea Supremă de Justiție.

2. Condiția folosirii prealabile a controlului administrativ înaintea introducerii acțiunii în justiție.

Înainte de a se adresa tribunalului, reclamantul are obligația de a folosi recursul administrativ grațios, solicitînd autorității administrative care a emis

actul administrativ sau care a respins expres sau tacit pretenția sa juridică, satisfacerea cererii sale. Termenul în care se exercită acest recurs administrativ este de 30 de zile de la comunicarea actului administrativ sau a refuzului expres, ori în cazul tăcerii administrației,de la expirarea termenului în care aceasta avea obligația să rezolve cererea. În lipsa acestui termen, legea fixează un termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii.[1]

Legea 29/1990 prevede și posibilitatea folosirii recursului administrativ ierarhic la autoritatea superior ierarhică celei emitente a actului administrativ. În cazul în care reclamantul a optat pentru acest recurs administrativ, are obligația de a aștepta răspunsul autorității administrative sesizate, timp de 30 de zile, după care va putea sesiza tribunalul cu acțiunea în contencios administrativ.

Procedura administrativă prealabilă era prevăzută în același mod și de legea 1/1967 și are aplicațiune și în contenciosul altor țări, ca de pildă în Austria. Această procedură prezintă avantajul rezolvării mai rapide și necostisitoare a litigiului juridic, dînd posibilitatea reclamantului să-și apere dreptul său invocînd orice motive, nu numai pe cale de legalitate ci și pe cele de oportunitate, iar administrației dă posibilitatea să-și reconsidere activitatea, lichidînd litigiul juridic prin rezolvarea favorabilă a problemei respective.

3. Formularea acțiunii în contencios administrativ.

După îndeplinirea procedurii de control administrativ în termenele arătate, se poate formula acțiunea în justiție în termen de cel mult 1 an de la emiterea actului administrativ. Legea 1/1967 prevedea un termen și mai scurt și anume 6 luni. Legea contenciosului administrativ din 1925 nu prevedea nici un termen, arătînd că aceste acțiuni pot fi intentate oricînd. Fiind pusă la îndemîna celui vătămat în dreptul său, acțiunea în justiție s-ar cuveni să poată fi folosită de reclamant atunci cînd are interesul să o facă.

Acțiunea în contencios administrativ se introduce la tribunalul județean sau al municipiului București, în circumscripția căruia domiciliază reclamantul. Deci la judecată, ca pîrît, administrația este chemată la instanța de domiciliu a reclamantului.

Reclamantul va putea cere în acțiunea sa anularea actului administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei suferite prin

---

[1] Decizia nr. 143 din 7 oct. 1991 a secției de contencios administrativ a Curții Supreme menționează că din dosar trebuie să rezulte clar folosirea procedurii administrative fără de care acțiunea în contencios este inadmisibilă.

încălcarea drepturilor pe care legea i le recunoaște și pe care autoritatea administrativă le-a încălcat (art.1).

În sprijinul acțiunii sale reclamantul are obligația de a depune actul pe care îl atacă sau după caz, răspunsul autorității administrative prin care i se comunică refuzul prestației sale juridice.În cazul în care n-a primit nici un refuz la cerere, va depune la dosar copia cererii certificată cu originalul (art.8).

În cazul în care reclamantul nu are actul administrativ sau acest act a fost dat în formă orală se pune problema dacă aceste acțiuni se pot deschide numai împotriva actelor administrative, scrise sau și a celor orale.

Actele administrative, după cum se știe, din punct de vedere al formei, pot fi scrise, orale și implicite. În formularea pe care o face legea 29/1990, am văzut existența actului administrativ în varianta sa scrisă și cea implicită. Se pune problema deci, dacă acțiunea în contencios administrativ este admisă și în cazul formei orale de act administrativ.

Considerăm că legiuitorul menținînd posibilitatea folosirii acțiunii în contencios administrativ împotriva actelor administrative prin care se încalcă drepturile persoanelor fizice și juridice, nu a făcut nici o diferență privitoare la forma în care se manifestă voința juridică pe care o cuprind aceste acte. Prin urmare prevederea art.8 referitoare la copia după actul administrativ pe care trebuie s-o depună reclamantul la introducerea acțiunii este de ordin procedural și se referă numai la actele administrative scrise. Aceasta nu înseamnă că nu se poate formula acțiunea în contencios administrativ și împotriva actelor administrative verbale.[1] În cazul acestor acte verbale ca și atunci cînd reclamantul nu are actul administrativ pe care îl contestă, instanța este competentă să ceară administrației pîrîte să-i comunice de urgență actul atacat împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei, între care și referirea la modalitatea orală a existenței actului administrativ contestat. În același mod procedează instanța de judecată, potrivit art.10 al legii 29/1990 și în cazul refuzului nejustificat de rezolvare a cererii privitoare la un drept pe care îl are reclamantul potrivit legii.

Îndeplinirea acestei cereri a instanței de judecată este asigurată prin prevederea legii contenciosului administrativ după care, conducătorul autorității administrative pîrîte va fi obligat să plătească statului, cu titlu de

---

[1] În jurisprudența veche de aplicare a legii contenciosului administrativ din 1925 este menționată această modalitate de expunere verbală a actului administrativ sub forma unui ordin telefonic, prin care se interzicea organizarea unui bal, de către o autoritate administrativă. Vezi J. Vermeulen, Curs de contencios ad-tiv, op. cit., p. 120.

amendă, 500 lei, pentru fiecare zi de întîrziere nejustificată a trimiterii documentelor cerute (art.10, aliniat final).

Acțiunea se timbrează potrivit legii pentru acțiunile cu caracter patrimonial sau nepatrimonial, fără a putea depăși totuși suma de 1000 lei. (art.7).

Introducerea acțiunii nu suspendă executarea actului administrativ contestat. Totuși, în temeiul art.9, instanța de judecată sesizată, în cazuri bine justificate și pentru a se preveni producerea unor pagube iminente, la cererea reclamantului, poate dispune suspendarea executării actului administrativ pînă la soluționarea acțiunii. Cererea de suspendare se soluționează de urgență, chiar și fără citarea părților, iar hotărîrea pronunțată este executorie de drept.

4. Judecarea acțiunii de contencios administrativ.

Judecarea acțiunii de contencios administrativ se face de urgență, în ședință publică, instanța fiind alcătuită de un complet de 2 judecători. (art.6.). Judecarea cauzelor de contencios administrativ se face de urgență, termenele pe care le implică soluționarea acestor cauze trebuie să fie mai scurte, astfel încît acțiunile să fie rezolvate într-un timp rezonabil, referitor la efectele pe care le implică actele administrative contestate. Fără astfel de prioritate a judecății, de multe ori, soluționarea litigiului juridic nu mai prezintă utilitate pentru apărarea drepturilor celor administrați. Intenția legiuitorului de a accelera judecarea acestor cauze se poate vedea și din dispoziția cuprinsă în art.6 alin. final, al legii 29/1990, care prevede că sentințele în aceste cauze vor fi redactate în cel mult 5 zile de la sentințele pronunțate.

În afară de normele procedurale speciale instituite prin legea contenciosului administrativ, au aplicație în desfășurarea activității instanțelor judecătorești, cu privire la soluționarea acțiunilor de contencios administrativ, dispozițiile cuprinse în codul de procedură civilă.

Acțiunile în justiție prevăzute în lege pot fi formulate și personal împotriva funcționarului autorității pîrîte, care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, atunci cînd se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întîrziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea administrativă. (art.13, alin.1).

În afară de funcționarul chemat în justiție, în condițiile mai sus menționate, la cererea acestuia poate fi chemat în garanție superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să semneze actul administrativ a cărui

legalitate face obiectul cauzei. (art.13, alin.2).

În afară de aceste dispoziții procedurile speciale prevăzute de lege, pe baza dispozițiilor codului de procedură civilă, în procesele care privesc cauzele de contencios administrativ, mai pot participa ca intervenienți, toți cei care dovedesc un interes în judecarea cauzelor respective, cu privire la actele administrative care fac obiectul acțiunilor în contencios administrativ.

5. Soluționarea acțiunilor în contencios administrativ.

Problema centrală a soluționării cauzelor de contencios administrativ gravitează în jurul legalității actelor administrative, fie că este vorba de manifestarea de voință juridică prin care se formează o situație juridică nouă și prin aceasta se încalcă drepturile reclamantului, fie că aceste acte se referă la refuzul expres sau tacit a unor pretenții juridice referitoare la realizarea unor drepturi recunoscute de lege, în favoarea persoanei fizice sau juridice care are calitatea de reclamant.

Deci sarcina reclamanților este aceea de a demonstra în fața instanței de judecată ilegalitatea actului administrativ și încălcarea drepturilor recunoscute de lege prin actul administrativ care face obiectul acțiunii. Instanța de judecată își va întemeia hotărîrea pe constatarea ilegalității actului contestat și va lua măsurile care se impun pentru restabilirea legalității încălcate. În legătură cu această cerință a legalității actului administrativ și respectiv cu reclamarea ilegalității acestui act și constatării ilegalității și dispunerii măsurilor care se impun pentru repunerea în drepturi a celui vătămat, vom menționa foarte pe scurt cauzele de ilegalitate ale actelor administrative în acțiunile de contencios administrativ.

a. Încălcarea regulilor de drept și a principiilor de drept de către autoritatea administrativă care a emis actul contestat.

Emițînd actul administrativ sau refuzînd pretenția juridică a unui subiect de drept, autoritatea administrativă trebuie să se conformeze dispozițiilor cuprinse în lege și în actele emise pe baza și în executarea legii.

Examinînd legalitatea actelor administrative, instanța de contencios administrativ va cerceta dacă actul administrativ contestat este conform cu legea în sensul strict al cuvîntului, ca act care emană de la puterea legiuitoare. De multe ori însă actele administrative sînt emise în baza unor reglementări juridice care provin de la autoritățile administrative și care sînt făcute pe baza și în executarea legii. Legalitatea actului administrativ care se întemeiază pe

aceste norme juridice va fi apreciată în raport cu aceste reglementări, ţinîndu-se seama de obligaţia respectării legii în sensul strict al cuvîntului pentru emiterea acestor acte juridice.

Ilegalitatea actului contestat poate fi dedusă din constatarea ilegalităţii actului administrativ normativ pe care se întemeiază.

Ilegalitatea actului administrativ poate să rezulte din încălcarea principiilor de drept care sînt înscrise în Constituţie sau în legea ordinară sau cele care sînt consacrate de doctrină şi de jurisprudenţă. Aşa de pildă încălcarea principiului dreptului de apărare sau acela al egalităţii cetăţenilor, prevăzute de legea constituţională, constituie motive de ilegalitate a actelor administrative.

În absenţa reglementărilor legale instanţa va aprecia legalitatea actelor administrative adesea în baza unor principii ale dreptului administrativ consacrate în doctrină şi jurisprudenţă, aşa de pildă principiul revocabilităţii actului administrativ sau acela al intrării în vigoare a actelor administrative, ş.a. Adesea judecătorul în acţiunile de contencios administrativ îşi va întocmi hotărîrea pe astfel de reguli care nu există într-un text scris, dar care este necesară pentru rezolvarea litigiului dedus în faţa instanţei, ţinînd seama de nevoile administraţiei şi de drepturile pe care le au cetăţenii.

b. Încălcarea regulilor de competenţă în emiterea actelor administrative.

Încălcarea regulilor de competenţă în emiterea actelor administrative constituie de asemenea cauza ilegalităţii actelor administrative.

Emitera actelor administrative trebuie să se facă în cadrul unor reguli care asigură legalitatea actelor administrative, încălcarea acestor reguli poate fi temeiul acţiunii în contencios administrativ.

Astfel, în primul rînd se urmăreşte ca autorităţile administrative să se întemeieze pe dispoziţiile legii sau a principiilor de drept atunci cînd emit actele administrative. În această privinţă există o competenţă legală pe care o au autorii actelor administrative atunci cînd legea sau actele emise pe baza şi în executarea legii le prescriu în amănunt felul în care vor decide şi o competenţă cu drept de apreciere atunci cînd normele juridice permit alegerea unei soluţii dintre mai multe în cadrul unor circumstanţe. Cel mai frecvent în emiterea actelor administrative, cele două situaţii se îmbină, astfel de reguli care prevăd în parte anumite condiţii pentru emiterea actului, dar dau şi posibilitatea aprecierii, în mai mică sau mai mare măsură, a condiţiilor în care autoritatea competentă decide.

Apreciindu-se utilizarea competenței, din punctul de vedere al legalității actului administrativ, se verifică dacă autorul actului a folosit legal aceste circumstanțe, astfel încît această alegere trebuie să fie totdeauna legală sub aspectul competenței de a emite actul administrativ. Titularul competenței nu poate avea niciodată o putere discreționară în materie de competență. Asupra acestei chestiuni facem și de această dată referire la actele exceptate de la acțiunea în contencios administrativ, care sînt supuse totuși controlului judecătoresc sub aspectul utilizării legale a competenței și cu privire la existența circumstanțelor excepționale în care aceste acte sînt emise.

De asemenea competența în emiterea actelor administrative trebuie utilizată cu o anumită motivare și urmărind totdeauna un scop care vizează realizarea interesului general. Prin urmare competența în emiterea actelor administrative trebuie să se întemeieze pe anumite motive și să urmărească realizarea interesului general. Ilegalitatea actului administrativ deci poate rezulta din motivul de fapt sau de drept, precum și din mobilul acestor acte, ceea ce demonstrează deturnarea de putere pe care o săvîrșește autorul actului, care uzează abuziv de competența sa în emiterea actului administrativ sau în refuzul pretenției juridice a reclamantului.

Emitentul actelor administrative, folosind competența pe care o are, uneori va trebui să țină seama de alte competențe. Aceasta este situația în care emitentul actului administrativ își subordonează competența unei alte competențe, care formulează un aviz conform. Legalitatea actului administrativ este condiționată de măsura în care autorul său a ținut sau nu seama de avizul conform al altei autorități administrative. În această privință am menționat că avizul conform nu are valoarea unui act administrativ, pentru că nu produce efectele juridice ale actelor administrative, deci, singular nu poate face obiectul acțiunii în contencios administrativ. Examinat însă împreună cu actul administrativ a cărui emitere este condiționată de avizul conform, se poate verifica legalitatea actului emis sub raportul acestuia cu avizul conform, dar se poate discuta și legalitatea avizului conform, dar numai în legătură cu actul administrativ care face obiectul acțiunii în contencios administrativ.

În sfîrșit, utilizarea competenței se cercetează și sub aspectul subordonării acesteia față de anumite reguli de procedură pe care le instituie diferite norme juridice. În această privință un rol deosebit au avizele consultative, facultative sau obligatorii, care sînt cerute de autorii actelor administrative, oarecum și procedurile privitoare la forma actelor administrative. Examinată din acest punct de vedere utilizarea competenței în emiterea



actelor administrative poate să releve ilegalitatea acestora, după cum sînt respectate sau nu, regulile de procedură pe care trebuie să le urmeze titularii competențelor, atunci cînd folosesc actul administrativ.

Soluționarea acțiunilor în contencios administrativ pe baza cercetării legalității actelor administrative pune și problema nulității ca modalitate de înlăturare a ilegalității acestor acte.

În această privință doctrina și jurisprudența a reținut existența nulității absolute în cazul încălcării unor reguli juridice de fond sau de formă, care sînt esențiale pentru actele administrative. Dar sînt și reguli juridice a căror încălcare nu atrage decît nulitatea relativă. Astfel este cazul normelor juridice care prevăd anunțarea temei pentru o probă de concurs cu 24 ore înainte de concurs. Nerespectarea acestor norme juridice în desfășurarea concursului nu poate fi considerată esențială pentru desfășurarea concursului, dacă participanții a căror interese le ocrotește legea prin aceste norme nu invocă nulitatea.[1]

CAPITOLUL V

HOTĂRÎREA JUDECĂTOREASCĂ ÎN ACȚIUNILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

În conformitate cu dispozițiile art.1 din legea 29/1990, reclamantul poate cere instanței judecătorești competente, atunci cînd se consideră vătămat în drepturile sale printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei pretenții juridice, de a i se rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, anularea actului respectiv, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei care i-a fost cauzată.

Urmează de aici că instanța de judecată va avea de cercetat existența dreptului subiectiv care aparține reclamantului și ilegalitatea actului administrativ prin care i se încalcă acest drept.

Constatînd aceste două elemente în practicarea hotărîrii, instanța de judecată, în dispozitivul hotărîrii, potrivit legii 29/1990, va putea decide anu-

---

[1] C. Rarincescu, op. cit., p. 340 și urm.; J. Vermeulen, Contencios administrativ, op. cit., p. 196 și urm.; Problema inexistenței actelor ad-tive în acțiunea de contencios ad-tiv nu prezintă interes după părerea noastră, deoarece fiind necesară constatarea încălcării normei juridice de către instanță, oricît de gravă ar fi această încălcare, distincția între actul lovit de nulitate absolută și cel inexistent nu are nici o relevanță.

larea actului și repunerea în drepturi a reclamantului. În acest fel sîntem în fața unui contencios de plină jurisdicție și de anulare, instanța judecătorească avînd o competență deosebit de largă în controlul legalității actelor administrative, net superioară față de reglementările legii 1/1967 și chiar față de cele cuprinse în legea contenciosului administrativ din 1925, după cum vom sublinia mai jos.În dispozitivul hotărîrii, instanța de judecată poate decide în conformitate cu dispozițiile art.11 și 16 din legea 29/1990, următoarele:

1. Anularea totală sau parțială a actului administrativ și recunoașterea dreptului pretins.

Anularea totală sau parțială a actului administrativ și recunoașterea dreptului pretins, care face obiectul acțiunii.De asemenea poate obliga autoritatea administrativă pîrîtă să modifice actul administrativ contestat sau chiar să-l înlocuiască prin alt act, în vederea realizării dreptului încălcat care aparține reclamantului.

De asemenea instanța poate obliga autoritatea pîrîtă să emită un alt act administrativ, ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice înscris pentru realizarea dreptului pretins de reclamant.

Ceea ce este nou și remarcabil în reglementarea legii 29/1990 în realizarea contenciosului de anulare este dispoziția cuprinsă în art.11 al menționatei legi, care arată că "instanța este competentă să se pronunțe și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății".

În emiterea actelor administrative, după cum am arătat mai sus, autoritatea administrativă poate fi subordonată altor competențe și unor reguli de procedură. În cadrul acestor subordonări în procesul administrativ pot apărea acte administrative și operațiuni administrative care stau la baza emiterii actului supus judecății. Acele acte și operațiuni administrative, am arătat că nu pot face obiectul acțiunii în justiție, dar pot face obiectul controlului judecătoresc, în legătură cu legalitatea actului supus judecății. Legea acum dă dreptul, în mod expres, instanței de a se pronunța și asupra legalității acestor acte și operațiuni administrative.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă acest drept de anulare pe care îl are instanța de judecată privește și actele administrative cu caracter normativ în baza cărora a fost emis actul dedus judecății sau numai actele cu caracter individual. Din felul în care este redactat textul citat din legea 29/1990, nu rezultă credem o asemenea restricție, deoarece se referă la acte



și operațiuni administrative "care au stat la baza emiterii actului supus judecății", prin aceasta înțelegîndu-se orice act administrativ, fie că este individual ori are caracter normativ, condiția fiind aceea de a fi stat la baza emiterii actului administrativ contestat.

În legea 1/1967, art.9 limita competența instanței de judecată la anularea totală sau parțială a actului administrativ contestat, la obligarea pîrîtului, să emită un act administrativ sau să elibereze un certificat sau înscris și să se pronunțe asupra despăgubirilor cerute, atît și nimic mai mult.

În continuarea art.9 din Legea 1/1967, se arată în aliniatul al treilea, posibilitatea examinării legalității actului administrativ normativ în baza căruia a fost emis actul administrativ contestat. Constatînd că dispoziția din actul normativ pe baza căruia a fost emis actul administrativ contestat "este în concordanță cu legea", tribunalul în fața căruia hotărîrea rămînea definitivă, urma să comunice copia hotărîrii judecătorești în cauză, organului administrației de stat care emisese actul normativ respectiv. Deci instanța, pe calea excepției de ilegalitate constata numai această "neconcordanță" a actului administrativ normativ cu legea și nu se pronunța în nici un fel asupra legalității acestui act.

Legea 29/1990, după cum am arătat, în art. 11 care reglementează competența instanței de soluționare a cauzei, arată că este " competentă să se pronunțe și asupra legalității actelor și operațiilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății".

O astfel de dispoziție nu exista nici în legea contenciosului administrativ din 1925. De aceea considerăm că atribuția conferită instanței judecătorești de către legea 29/1990, la care ne-am referit mai sus, este deosebit de importantă pentru caracterizarea contenciosului administrativ reglementat de această lege, conferindu-i o particularitate specială în raport cu alte sisteme de contencios administrativ.

În legătură cu această atribuție a instanței de judecată, se pune în continuare problema de a ști ce poate hotărî aceasta, în cazul constatării ilegalității actelor și operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății.

Credem că hotărîrea instanței fiind axată pe rezolvarea cauzei al cărui obiect îl constituie actul administrativ ilegal prin care au fost vătămate drepturile recunoscute de lege în favoarea reclamantului, va privi aplicarea acelor acte și operațiuni administrative în legătură cu actul administrativ care face obiectul acțiunii. Astfel dacă sînt acte individuale și operațiuni ilegale care se referă numai la actul administrativ contestat, constatarea ilegalității acestora echivalează cu anularea lor.

În cazul în care constatarea ilegalității actului se referă la o anumită dispoziție dintr-un act administrativ normativ, desigur că, în acest caz instanța se va pronunța numai asupra legalității acestei dispoziții cu aplicație directă asupra actului administrativ contestat și nu va putea să anuleze actul administrativ normativ care cuprinde respectiva dispoziție.

Prin hotărîrea judecătorească instanța de contencios administrativ, în cadrul atribuțiilor de plină jurisdicție cu care este instituită, constatînd încălcarea unui drept sau refuzul unei pretenții referitoare la un drept, recunoscut de lege reclamantului, va putea să decidă și alte modalități de restabilire a legalității, ca de pildă reintegrarea în funcție, și înscrierea la un concurs de la care reclamantul a fost respins, ș.a.[1]

2. Despăgubirea reclamantului pentru daunele materiale și morale suferite.

Despăgubirea reclamantului pentru daunele materiale și morale suferite, prin actul administrativ ilegal sau prin refuzul satisfacerii pretenției privitoare la un drept recunoscut de lege, intră de asemenea în atribuțiile de plină jurisdicție pe care le are instanța de judecată potrivit legii 29/1990.

În această privință există importante deosebiri față de reglementările pe care le făcea legea 1/1967.

Reclamantul are dreptul de a cere despăgubiri atît pentru daunele materiale cît și pentru cele morale, ca urmare a dreptului încălcat prin actul administrativ sau refuzului satisfacerii pretenției juridice privitoare la un drept recunoscut de lege; ori, în condițiile legii 1/1967, nu puteau fi cerute despăgubiri pentru daune morale.

Apoi, după prevederile legii 1/1967, acțiunea în daune nu putea fi formulată decît contra administrației pîrîte.

Legea 29/1990 admite acțiunea în daune atît contra administrației pîrîte, cît și împotriva funcționarului care " a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul cererii ", acesta urmînd să răspundă solidar cu autoritatea administrativă pîrîtă.

Art.13 din legea 29/1990, referindu-se la posibilitatea folosirii în daune contra funcționarului autorității administrative pîrîte, distinge două situații. Prima, care după părerea noastră nu este suficient de clar formulată atunci cînd se referă la funcționarul care a "elaborat" actul.

---

[1] C. Rarincescu, op. cit., p. 383.



Elaborarea actului nu este o noțiune juridică, actul administrativ se emite nu se elaborează. Emiterea actului administrativ este determinanta valorii juridice a acestui act. Participarea funcționarului la emiterea actului administrativ se face prin semnătura acestui act. Această modalitate a participării era reținută și de legea contenciosului administrativ din 1925. De altfel și legea 29/1990 credem că la această modalitate se referă, dacă vom lua în considerație dispozițiile cuprinse în ultimul aliniat al art.13 al legii. Acest aliniat, referindu-se la eventualitatea chemării în justiție a funcționarului autorității administrative, prevede dreptul acestuia de a chema în garanție pe superiorul său ierarhic de la care " a primit ordin scris să semneze actul a cărui legalitate - totală sau parțială - este supusă judecății".

Termenul de "elaborare" a actului juridic implică forme diverse de participare a funcționarilor administrației la pregătirea, emiterea și executarea actelor administrative, prin operațiuni administrative care nu produc efecte juridice și nu pot justifica acțiunea în daune a reclamantului contra funcționarilor administrației pîrîte. Semnătura funcționarului pe actul administrativ este o operațiune care condiționează valoarea juridică a actului administrativ, și prin ea funcționarul se identifică cu conținutul acestui act.

Punîndu-și semnătura pe act, funcționarul administrativ și-a asumat răspunderea pentru efectele juridice ale actului respectiv și față de administrație și față de cei administrați. Ilegalitatea actului semnat fiindu-i imputabilă și pe cale de consecință putînd face obiectul acțiunii în daune.

Acțiunea în daune se poate formula și împotriva funcționarului administrației pîrîte, atunci cînd acesta "se face vinovat de refuzul rezolvării cererii", așa cum arată art.13 din legea 29/1990.Desigur și în acest caz refuzul trebuie să vină de la un funcționar care are în competența sa atribuții privitoare la realizarea dreptul solicitat de reclamant.

Acțiunea în daune se poate folosi și separat de acțiunea în anulare a actului administrativ, atunci cînd întinderea prejudiciului nu este cunoscută reclamantului la data judecății acțiunii în anulare. Termenul de prescripție, arată art.12 al legii 29/1990, curge de la data la care reclamantul a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei.

Temeiul hotărîrii judecătorești pentru desdăunarea reclamantului constă în culpa administrației pîrîte exprimată în ilegalitatea actului administrativ emis sau a refuzului de a satisface pretenția juridică a reclamantului în legătură cu dreptul acestuia pe care legea îl recunoaște. Ilegalitatea actului sau refuzului rezultînd din activitatea funcționarului vinovat de emiterea actului ilegal sau de refuzul nejustificat de satisfacere a pretenției juridice a reclamantului, angajează solidaritatea administrației pîrîte cu

prepusul său la despăgubirea reclamantului. Administrația pîrîtă obligată să plătească daune reclamantului în acțiunea de contencios administrativ are acțiune în regres contra funcționarilor care se fac vinovați de emiterea actului ilegal sau de refuzul nejustificat de a satisface pretenția juridică formulată de reclamant.

Hotărîrile pronunțate de tribunalele în primă instanță pot fi atacate cu recurs la secția de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție în termen de 15 zile de la comunicare. Recursul este suspensiv de executare și se judecă de urgență.

În cazul admiterii recursului instanța supremă de justiție rejudecă litigiul în fond și pronunță o hotărîre definitivă cu privire la soluționarea cauzei.

Decizia Curții Supreme de Justiție poate face obiectul căilor extraordinare de atac potrivit dispozițiilor codului de procedură civilă.

CAPITOLUL VI

EXECUTAREA HOTĂRÎRILOR JUDECĂTOREȘTI PRONUNȚATE ÎN ACȚIUNILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

1. Efectele hotărîrilor judecătorești pronunțate în cauzele de contencios administrativ.

Particularitățile contenciosului administrativ reglementat de legea 29/1990 se regăsesc și în specificul efectelor juridice pe care le produc hotărîrile judecătorești pronunțate în acțiunile supuse prevederilor acestei legi.

Astfel acțiunea de contencios administrativ fiind condiționată de existența vătămării unui drept subiectiv recunoscut de lege în favoarea reclamantului și în sarcina administrației pîrîte de a realiza acest drept, instanța judecătorească soluționînd litigiile, hotărîrea sa va produce efecte juridice față de părțile în litigiu.Cu toate acestea după cum am arătat, sînt situații în care contenciosul administrativ reglementat de legea 29/1990 are și caracter obiectiv. În aceste situații, deși acțiunea este condiționată și se întemeiază pe vătămarea unui drept subiectiv care aparține reclamantului, hotărîrea instanței nu se referă numai la situații subiective ale acestuia, ci și la situații obiective care privesc acte administrative individuale sau normative, acte administrative de jurisdicție sau operațiuni administrative, legate de emiterea actelor administrative. Apreciind aceste acte și operațiuni administrative prin

prisma legalității lor și pronunțînd chiar anularea totală sau parțială a unora dintre ele, credem că efectele hotărîrii judecătorești nu pot fi limitate numai la părțile în cauză, ci vor fi opozabile erga omnes. Astfel de acte juridice și operațiuni administrative considerate ilegale de instanța în cauză deduse judecății, trebuie considerate ilegale și în alte cauze în care eventual apar aceste acte și operațiuni.[1]

2. Executarea hotărîrilor judecătorești pronunțate în acțiunile de contencios administrativ.

Rămase definitive hotărîrile pronunțate de instanțele judecătorești în cauzele respective, urmează să-și producă efectele juridice, autoritatea administrativă pîrîtă avînd obligația de a lua măsurile ce se impun pentru realizarea drepturilor ce se cuvin reclamantului. În cazul în care hotărîrea cuprinde obligația pentru autoritatea administrativă pîrîtă de a înlocui sau de a modifica actul, de a elibera o adeverință, un certificat sau orice alt înscris sau de a se restabili în alt fel dreptul reclamantului încălcat de administrația pîrîtă, executarea hotărîrii definitive se face în termenul prevăzut în hotărîre. Legea prevede că în lipsa unui alt fel de termen, executarea se face în cel mult 30 de zile de la rămînerea definitivă a hotărîrii. Pentru a asigura respectarea acestei obligații de către administrația pîrîtă, legea instituie sancțiunea amenzii de 500 lei, pentru fiecare zi de întîrziere, în sarcina conducătorului acestei administrații. În plus, reclamantului i se crează dreptul de a solicita tribunalului daune pentru întîrziere a executării, de la administrația pîrîtă sau de la funcționarii salariați ai acestei autorități, care se fac vinovați de neexecutarea hotărîrii judecătorești. În aceste cazuri, prevede legea, tribunalul hotărăște în camera de consiliu, de urgență, la cererea reclamantului, cu citarea părților, fără ca reclamantul să fie obligat să plătească taxe de timbru. Hotărîrea în aceste cazuri este definitivă și executorie.

Conducătorul administrației pîrîte, obligat la plata daunelor cerute de reclamant și a amenzilor plătite pentru întîrziere, se poate îndrepta cu acțiune împotriva funcționarilor vinovați de neexecutarea hotărîrii, potrivit dreptului comun.

Cu privire la executarea hotărîrii judecătorești pentru desdăunarea reclamantului, întrucît legea 29/1990 nu are prevederi speciale, urmează

---

[1] În acest sens vezi: C. Rarincescu, op. cit., p. 393; J. Vermeulen, - Contenciosul ad-tiv, op. cit., p. 322 și urm.; R. Bonard, Precis de droit ad-tif, p. 231; L. Duguit, Droit constitutionel, p. 375, 380, 382.

de aici că vor fi aplicate dispozițiile dreptului comun în materie.

Toate aceste măsuri prevăzute de legea 29/1990 și cele cuprinse în dreptul comun asigură reclamantului realizarea dreptului său atunci cînd recurge la acțiunea în contencios administrativ, ceea ce evidențiază utilitatea acestei instituții deosebit de importantă în structura statului de drept.

42. Controlul instanțelor judecătorești asupra legalității actelor administrative și operațiunilor administrative pe calea excepției de ilegalitate.

1. Noțiunea acestei forme de control.

În prima formă a controlului judecătoresc asupra legalității actelor administrative, pe care am cercetat-o mai înainte, ceea ce este caracteristic este acțiunea, atacul pe care cel vătămat în dreptul său îl pornește împotriva actului administrativ ilegal. Termenul de contencios sugerează tocmai această luptă, acest atac contra actului administrativ ilegal.

Rezultatul acțiunii poate să ducă la desființarea totală sau parțială a actului administrativ contestat, la obligarea administrației pîrîte de a satisface pretenția juridică a reclamantului și la desdăunarea materială și morală a acestuia cauzată de respectivul act.

În cea de a doua formă de control realizat de instanțele judecătorești asupra legalității actelor administrative luptra contra actelor administrative ilegale nu se duce pe calea unei acțiuni ci se desfășoară în cadrul apărării pe care o poate face orice parte într-un proces dedus în fața unei instanțe judecătorești invocîndu-se ilegalitatea actului administrativ cu incidență în acel proces.

Așadar în această formă de control judecătoresc, ceea ce este caracteristic este proclamarea ilegalității actului administrativ pe calea incidentului în proces, invocîndu-se ilegalitatea lui și solicitîndu-se ca acest act să nu producă efecte juridice în cauza respectivă.

Excepția de ilegalitate poate fi ridicată în orice proces de competența instanțelor judecătorești, atît în cauzele civile cît și în cele penale și cu privire la orice raporturi juridice care formează obiectul cauzei deduse în fața instanței de judecată.

Excepția de ilegalitate poate fi ridicată de orice parte în proces precum și din oficiu de către instanța de judecată. În ceea ce privește termenul în care se poate ridica excepția de ilegalitate, vom observa că, fiind vorba de un mijloc de apărare și nu de o acțiune, excepția de ilegalitate poate fi oricînd

ridicată în proces. Așadar, în acest caz nu operează prescripția ca în acțiune.

Excepția de ilegalitate poate fi ridicată, deopotrivă, atît contra actelor administrative cît și contra operațiunilor administrative, spre deosebire de acțiunea în contencios administrativ care poate fi formulată numai contra actelor administrative.

Pentru realizarea controlului judecătoresc pe calea excepției de ilegalitate, nu este nevoie de o prevedere expresă a legii în acest sens deoarece instanța de judecată nu este sesizată în judecarea legalității actului administrativ pe calea unei acțiuni. Instanța de judecată avînd de judecat o anumită cauză cu care a fost sesizată fiind competentă să judece, dacă este nevoie în acest scop să aprecieze pe cale incidentală legalitatea unui act administrativ sau a unei operațiuni administrative are dreptul și obligația de a o face.

Pentru a soluționa excepția de ilegalitate a unui act administrativ sau a unei operațiuni administrative care se ridică în proces nu este nevoie ca textele să prevadă în mod expres acest lucru. În această privință operează principiul după care judecătorul acțiunii este și judecătorul excepției.

2. Efectele controlului judecătoresc pe calea excepției de ilegalitate.

Constatarea ilegalității actului administrativ de către instanța de judecată,pe calea excepției de ilegalitate, nu duce la desființarea acestui act. Constatînd ilegalitatea actului administrativ pe calea excepției de ilegalitate instanța va trage din această constatare consecințele care se impun pentru soluționarea litigiului cu care instanța a fost sesizată.

De aceea, constatarea ilegalității actului administrativ se face în considerentele hotărîrii, nu în dispozitivul acesteia. De aici rezultă că nu există autoritate de lucru judecat pentru constatarea făcută în legătură cu ilegalitatea actului administrativ contestat. Soluționarea excepției de ilegalitate nu este opozabilă tuturor ci numai părților în cauză.

Astfel stînd lucrurile se poate ca într-o cauză actul administrativ să fie considerat ilegal iar în alta același act să fie socotit legal. De asemenea autoritatea administrativă emitentă fiind încunoștiințată de constatarea făcută de instanța de judecată este în drept să retragă sau după caz să anuleze actul, dar îl poate considera legal și deci să-l lase să producă efecte juridice mai departe.

PARTEA A V-A

ORGANIZARE ȘI METODE ÎN ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

1. Noțiunea de organizare și metode.

Activitatea organelor administrației publice este dominată de circulația documentelor care vin la aceste organe și pun diferite probleme sau le rezolvă, pleacă sub altă formă, cu alte probleme, la alte organe ale administrației publice sau la cei administrați. În acest fel ni se prezintă evoluția faptelor administrative, care se derulează prin circuite administrative.

Creșterea sarcinilor pe care le are de îndeplinit administrația publică determină o multiplicare a structurilor acesteia și totodată a circuitelor administrative. În aceste condiții cresc formalitățile pe care le implică circuitele administrative, se amplifică reglementările prin instrucțiunile și circularele pe care le emit organele administrației publice, costul administrației este din ce în ce mai ridicat.

Acest proces de creștere trebuie supus unei acțiuni de raționalizare în sensul unei organizări metodice a activității organelor administrației publice, încît această activitate să fie mai eficientă, și cît mai puțin costisitoare pentru bugetul statului. Astfel se poate asigura circuitelor administrative un ritm corespunzător nevoilor vieții sociale, înlăturîndu-se efectele nefaste ale birocratismului.

Aceste efecte negative din activitatea organelor administrației publice pot fi înlăturate dacă organizarea acțiunii administrative se face în mod rațional. Acestui scop caută să slujească gruparea de tehnici pe care o cuprinde organizarea metodică sub denumirea de organizare și metodă, cunoscută în lucrările de specialitate în domeniul științei administrației sub inițialele O.M. (organizare și metodă). O.M. constituie un ansamblu de procedee și de metode care se pot folosi pentru obținerea unei organizări raționale a organizării administrației publice și pe baza acestei organizări, o

acțiune eficientă a administrației publice.[1]

Managementul este un termen care exprimă o realitate specific americană în conducerea întreprinderilor. Termenul definește o tehnică de conducere a întreprinderii particulare și cuprinde pe lîngă elementele de organizare și pe cele financiare, de marketing, de psihologie socială etc.[2]

În domeniul organizării administrației publice există particularități care sînt determinate de însuși specificul administrației publice ca activitate. Chiar în serviciile publice americane managementul capătă nuanțe specifice față de aplicarea sa în administrația întreprinderilor particulare. Astfel în domeniul administrației publice managementul nu mai urmărește aceleași scopuri ca în administrația particulară, unde managementul are drept scop organizarea rațională a mijloacelor și resurselor pentru dezvoltarea întreprinderii și producerea profitului maxim.[3]

Aplicat în administrația publică managementul urmărește scopuri speciale cum sînt; descentralizarea responsabilităților și raționalizarea deciziei, apropierea administrației de cei administrați, crearea unei ambianțe de lucru care să faciliteze realizarea sarcinilor administrației, ridicarea randamentului activității administrative ș.a. [4]

După cum se poate observa metodele organizării nu sînt aceleași în administrația publică și în administrația particulară. Sînt particularități de organizare în administrația publică pe care le impun trăsăturile specifice acestei administrații, trăsături pe care le-am examinat în prima parte a acestui manual. Este foarte semnificativ în această privință să menționăm împrejurarea că realizarea unor valori politice prin faptul administrativ statal impune

---

[1] Daniel Moulias spune că O.M. cuprinde două componente, organizarea care are un caracter concret și metoda, care are caracter abstract, sub forma căilor gîndirii. Pentru acest autor O.M. se restrînge numai la sfera organizării acțiunii administrative. Vezi D. Moulias Organisation et methodes în Traité de science ad-tive, op. cit., p. 532; Ch. Debasch vede în O.M. un ansamblu de tehnici destinate a îmbunătăți funcționarea administrației publice. Vezi în această privință Ch. Debasch - Science ad-tive, op. cit., p. 482. Considerăm că într-adevăr O.M. are ca rezultat perfecționarea întregii acțiuni administrative, dar domeniul de aplicare este acela al organizării acțiunii administrative. Acest lucru este deosebit de important pentru că însăși esența acțiunii administrației publice este condiția eficienței acesteia.

[2] J. Klein - Les vois nouvelles du management (Căile noi ale managementului) Qu'est-ce que le management?, op. cit., p. 2.

[3] J. Klein, op. cit., p. 15.

[4] N. J. Baratin - M. Y. Guedon - Organisation et methodes dans l'administration publique - Paris, Ed. Berger - Levrault, 1971, p. 38.

în organizarea faptului administrativ considerente care nu țin totdeauna seama de prețul de cost și de randament. Așa, de exemplu, dacă interesele generale o cer se poate înființa o școală pentru numai cîțiva elevi, deși acest lucru este deosebit de costisitor pentru bugetul statului și poate apărea ca nerentabil.

Dar particularitățile metodelor de organizare sînt determinate și de elemente care țin de specificul mediului social în care se realizează faptul administrativ. Astfel încît nu se poate vorbi de o metodologie de organizare și de conducere universal valabilă.

Metodologia organizării într-o administrație dintr-o anumită țară nu este aplicabilă tale-quale în administrația altor țări cu particularitățile sociale, istorice, culturale deosebite.[1]

Aceste particularități sînt foarte importante în determinarea concepției de conducere, a viziunii asupra valorilor pe care trebuie să le promoveze administrația publică.

Etapele, metodele și tehnicile în O.M.

Organizare și metode fiind un ansamblu de procedee și metode care se pot aplica în organizarea rațională a administrației publice, această acțiune de aplicare presupune mai multe etape, cu metode și tehnici specifice.

Astfel ca în orice acțiune, organizarea presupune o amplă informare și cercetare cu privire la întregul complex care formează obiectul organizării și care este organul administrației publice. În această etapă este folosită ca operație a gîndirii, analiza, metoda analitică deci. Analiza ca operație a gîndirii înseamnă procesul de desfacere sau descompunere mintală a obiectului sau fenomenului în părțile sale componente. Prin această operație putem să stabilim relația dintre întreg și părțile componente și invers, dintre părți și

---

[1] Este foarte interesantă ancheta pe care au făcut-o un grup de autori cu privire la particularitățile organizării în 11 țări (Belgia, Danemarca. Anglia, Franța, Germania, Italia, Japonia, Norvegia, Spania, Suedia, S.U.A.), urmărindu-se să se vadă în ce măsură este aplicabil managementul. S-au constatat deosebiri de la o țară la alta determinate de particularitățile social-culturale. Astfel s-au putut grupa cele 11 țări în 4 grupe care vădesc influența particularităților social-culturale. Astfel S.U.A. și Anglia formează primul grup; Franța, Spania și Italia - al doilea, Norvegia, Suedia, Danemarca și Germania al treilea și Japonia al patrulea, G. Milet - Dimension humaine du management (Dimensiunile umane ale managementului) Qu'est-ce que le management?, op. cit., p. 87.

întreg.[1]

Tehnicile de strîngere a informațiilor, de grupare a lor și de reprezentare a lor sînt variate. Menționăm aici ca specifice tehnica interviului pentru culegerea informațiilor de la funcționarii administrației publice din organul care face obiectul cercetării. De asemenea tehnicile grafice și statistice pentru prezentarea diferitelor relații în organizare și pentru frecvența numerică a unui anumit fenomen în acțiunea de organizare.

Urmează după aceea etapa de studiere a materialului informativ cules în lumina unor criterii care pot asigura eficiența acțiunii administrative printr-o organizare rațională. Această etapă implică folosirea criticii pentru a scoate la iveală aspectele deficitare ale organizării.

În sfîrșit, în ultima etapă, se formulează soluții de organizare rațională, pe baza constatărilor și în lumina necesităților de organizare științifică și a posibilităților de care dispune administrația publică. În această etapă operația propice de gîndire este sinteza.[2]

După aceste precizări vom cerceta pe rînd etapele, metodele și tehnicile în O.M.

Etapa de informare și analiză.

În această etapă organizatorul trebuie să culeagă toate informațiile care privesc elementele componente ale organului analizat și ale acțiunilor pe care acest organ le realizează. Informațiile necesare vor fi obținute din sursele oficiale care conțin astfel de date, ca de pildă actele normative și individuale care cuprind dispoziții sau relații ce privesc organizarea și funcționarea organului analizat. De asemenea informații pot fi obținute cu ajutorul interviului de la funcționarii organului analizat. Cu privire la tehnica interviului în acțiunea de organizare vom arăta cîteva considerații într-un paragraf special. Informații pot fi obținute de organizator prin observarea pe care o face personal asupra fenomenului studiat. Așa de pildă observarea felului în care se execută anumite operații de către funcționari, sau observarea condițiilor de lucru pe care le au funcționarii,etc.

Informațiile și analiza acestor informații se vor axa în jurul următoarelor probleme care constituie elemente esențiale pentru structura și activitatea

---

1 Vezi în această privință A. Roșca - Psihologie generală, op. cit., p. 256.

2 În lucrările de specialitate în materie se folosește fie denumirea de metodă a sintezei, în această privință vezi: D. Moulias, op. cit., fie reorganizarea, în acest sens vezi L. Baratin, J. Guedon - Organisation et methodes dans l'ad-tion publique, Paris, 1971.

organelor administrației publice. Ce sarcini revin organului analizat (conturul teoretic al serviciului), funcționarii cu atribuțiile lor, relațiile interumane și factorii de ambianță la locul de muncă, localurile în care funcționează organul analizat,mijloacele materiale și financiare de care dispune și echipamentul specific pentru desfășurarea activității (echipamentul administrativ, circuitele administrative și informațiile în cadrul acțiunii organului administrației publice supus analizei, precum și relațiile pe care le are organul respectiv cu publicul).[1]

În paragrafele următoare ne vom referi la aspectele menționate, în afară de relațiile cu publicul despre care vom relata în etapa finală și de relațiile interumane în colectivele de muncă despre care am relatat în altă parte a cursului cu prilejul cercetării problematicii personalului administrației publice. Vom începe însă cu prezentarea tehnicii interviului pentru obținerea informațiilor necesare organizatorului.

Tehnica interviului în O.M. Pentru cunoașterea realității serviciului examinat, organizatorul va recurge la luarea unor interviuri funcționarilor, sau unora dintre aceștia care dețin posturile cheie în cadrul organului cercetat.[2] Extinderea interviului la toți funcționarii organului analizat prezintă avantajul că întărește convingerea acestora că activitatea lor este prețuită și că ei participă la realizarea unei activități care privește perfecționarea organizării unității sau serviciului din care fac parte.

2. Metoda analitică.

Cel care procedează la organizarea rațională a activității oricărei celule din sistemul organelor administrației publice se găsește pe un teren anevoios. Multitudinea acțiunilor pe care respectivul organ le desfășoară, circuitele administrative prin care se realizează aceste acțiuni, mijloacele umane și materiale folosite sînt factori care necesită o înțelegere perfectă din partea organizatorului pentru a putea propune o soluție de organizare

[1] Vezi cu privire la unele din aceste repere. D. Moulias op. cit., p. 556 care face trimiterea la H. L. Baratin op. cit. De remarcat însă că în lucrările respective accentul se pune pe aspectele tehnice ale acțiunii administrative și mai puțin sau deloc chiar pe cele care privesc relațiile interumane, cum sînt relațiile cu publicul de exemplu. Noi considerăm că în acțiunea de organizare trebuie să fie îmbinate aspectele organizatorice de ordin tehnic cu cele care au caracter psiho-social. Este necesar să procedăm așa pornind de la considerentul pe care l-am subliniat deseori în acest curs și anume că administrația publică este activitatea unor oameni în raport cu alți oameni.

[2] D. Moulias op. cit. p. 260. De asemenea cu privire la tehnica interviului J.Starosciak op.cit p.18.



optimă. Apoi se poate întîmpla ca organizatorului să-i fie pusă o problemă incompletă de către cei care îi dau sarcina organizării, sau chiar problema pusă să fie o falsă problemă. De asemenea cercetarea pe care o întreprinde organizatorul cu privire la organizarea și funcționarea unui anumit organ al administrației publice poate să cuprindă numai date brute sau incomplete cu privire la structura și la activitatea organului cercetat. Adesea activitatea organelor administrației publice se prezintă ca un ansamblu de acțiuni deslînate, iar atribuțiile funcționarilor nu apar totdeauna suficient de clare. De aceea în primă fază de acțiune a organizatorului se impune metoda analitică.

După ce a strîns toate datele pe care le necesită cunoașterea organului cercetat organiztorul trebuie să pună în lumină cu ajutorul metodei analitice caracteristicile esențiale și eventual anomaliile care există la acest organ. Observarea faptelor și actelor de care dispune organizatorul trebuie ghidate după anumite repere care formează axa principală a cercetării întreprinse de organizator. Astfel organizatorul își va orienta cercetarea sa cu ajutorul metodei analitice folosind următoarele repere pentru ordonarea informațiilor culese.[1]

a. Obiect structură. Cu ajutorul acestui reper organizatorul stabilește conturul teoretic al serviciului cercetat. Astfel se va vedea ce sarcini revin organului cercetat și ce scopuri sînt urmărite prin acțiunea pe care acesta o desfășoară. Pentru a stabili acest lucru organizatorul va cerceta reglementările juridice care privesc organul cercetat precum și alte surse oficiale cum ar fi referatele, rapoartele, anchetele care provin de la organele administrației publice, de la organele care au atribuții de conducere în domeniul respectivei administrații. De asemenea pentru același scop vor fi folosite informații culese de la funcționari. În această privință se apelează la metoda interviului asupra căreia ne vom opri mai departe.

După ce a fost stabilit conturul teoretic al serviciului cercetat, ceea ce înseamnă precizarea obiectului său, se va trece la cercetarea structurii acestuia.

Pentru precizarea structurii organului cercetat se examinează liniile ierarhice și funcționale ale acestuia precum și raporturile sale cu alte organe ale administrației publice. În acest scop sursele de informare vor fi de aceeași natură cu cele arătate mai sus. Analiza organizatorului va fi înlesnită aici dacă se vor folosi metodele grafice. Astfel se va proceda la întocmirea organigramei serviciului analizat, precizîndu-se structura sa internă precum și raporturile pe care le are cu alte organe ale administrației publice.

---

[1] D. Moulias - op. cit.

În acest scop se pot face organigrame care să cuprindă structura internă cu liniile ierarhice și funcționale și alta cu raporturile cu celelalte organe și compartimente (fig.1 și 2.).

b. Posturile de lucru. Aceste reper ghidează pe organizator în precizarea posturilor funcționarilor și atribuțiilor pe care aceștia le au.[1]

Cercetarea atribuțiilor funcționarilor se face folosindu-se datele pe care le furnizează actele normative privitoare la funcțiile respective dar și prin cercetarea locului de muncă al funcționarului și prin discuțiile pe care organizatorul le are cu aceștia. Astfel organizatorul va putea cunoaște exact activitatea funcționarilor, randamentul acțiunilor, eventualele deficiențe și dificultăți pe care le au în procesul muncii.

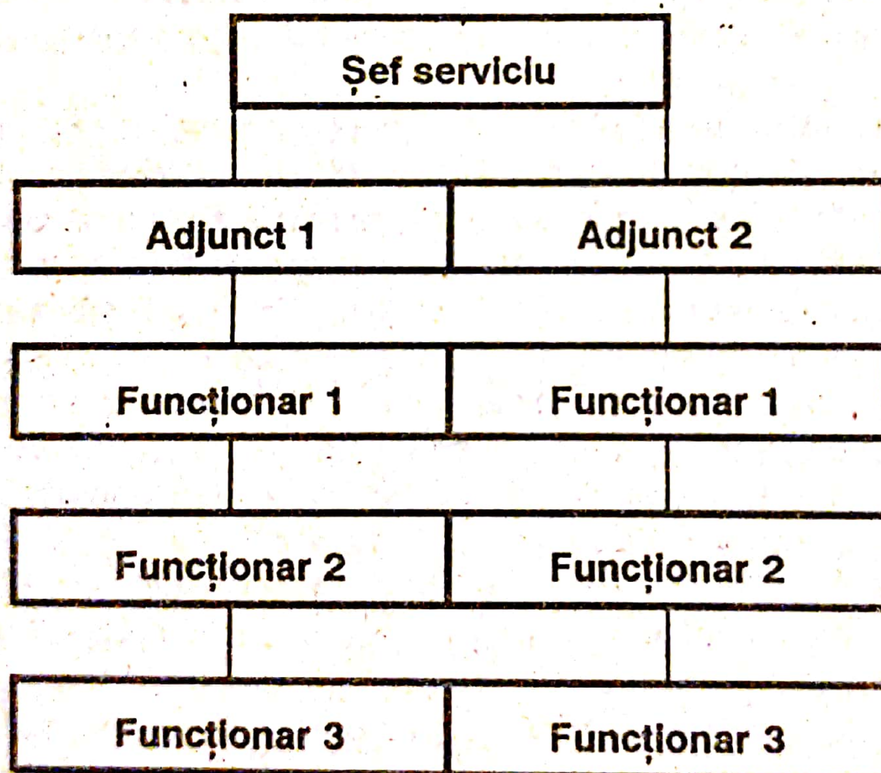


Figura 1

[1] N. J. Baratin - W.J. Guedon - op. cit.

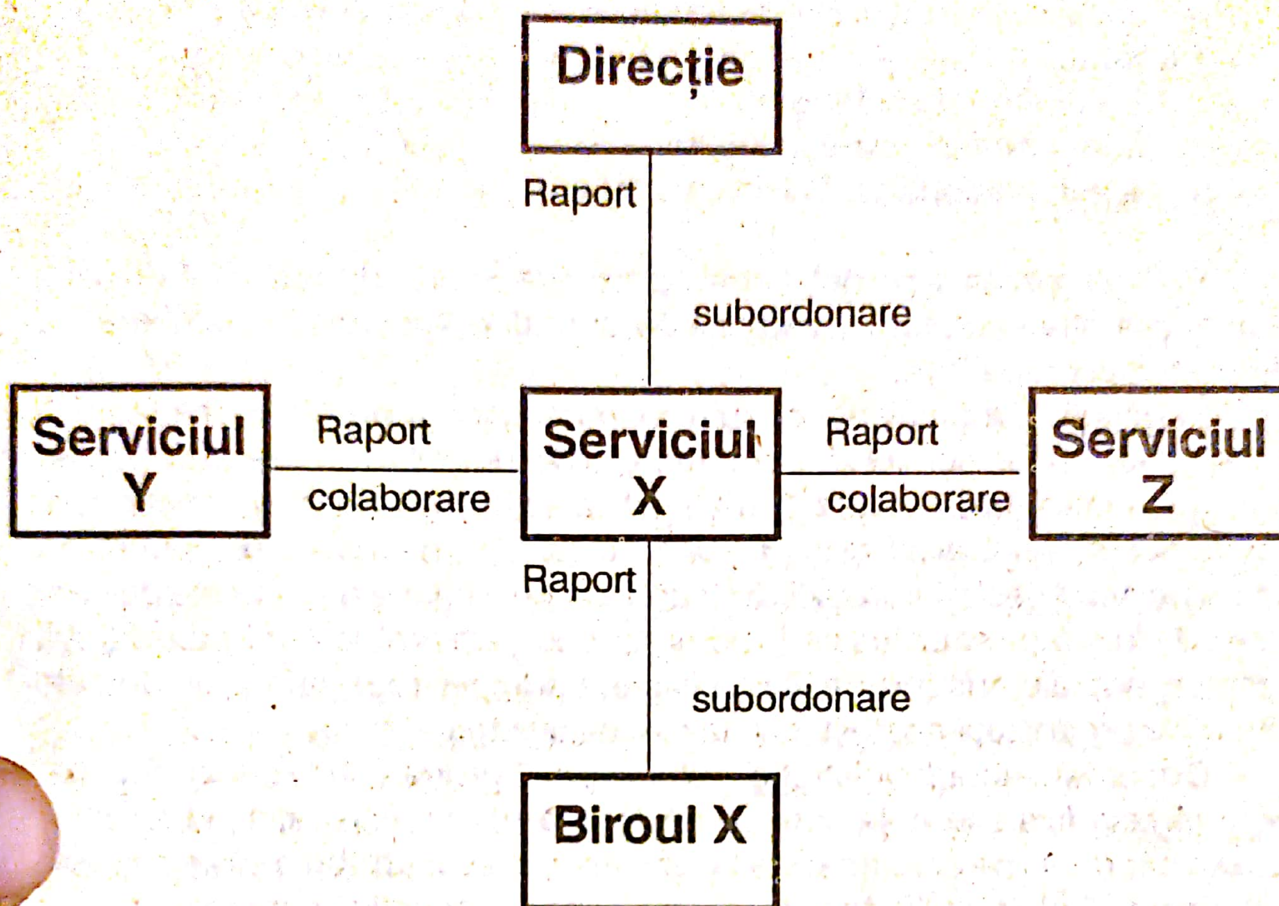


Figura 2

Cunoașterea acțiunii funcționarilor și raționalizarea acestei acțiuni se va face în măsura în care organizatorul va căuta răspuns la următoarele întrebări: cine lucrează, pentru cine, (cui se subordonează), ce lucrează, unde și prin ce mijloace lucrează, cum lucrează, cît și în cît timp lucrează.

Pentru a găsi răspuns la aceste întrebări și pentru a ajunge la soluții optime de raționalizare a muncii funcționarilor și a creșterii eficienței serviciului, organizatorul va întocmi fișe de atribuții pentru fiecare funcționar în parte. Aceste fișe vor cuprinde următoarele date;

Pe prima parte a fișei;

1. Numele, gradul, funcția, întrebuințarea pe care o are, numele superiorului ierarhic;
2. atribuțiile pe care le are funcționarul;
3. timpul folosit pentru realizarea atribuțiilor;
4. numărul de operații pe care le face (pe zi, pe lună, pe an);

5. nivelul la care intervine pentru fiecare din operațiuni (pregătirea deciziei, controlul sau executarea materială a deciziei).

Pe verso:

1. numărul de colaboratori;
2. încăperile în care lucrează;
3. echipamentul administrativ folosit.

c. Documente și poziții. Organizatorul va analiza documentele folosite de administrația cercetată și pozițiile pe care documentele le au în ierarhia administrației respective.

În acțiunea administrației publice, mai exact în desfășurarea faptului administrativ statal, scrisul și cititul reprezintă operațiunile esențiale. Întreg procesul administrativ poate fi rezumat la existența unor informații care circulă pentru realizarea unor activități materiale necesare din punct de vedere politic. Aceste informații sînt cuprinse în diferitele documente pe care le are administrația sau care vin la administrație, pun probleme și pleacă afară la alte organe ale administrației sau în sfera administrației la alte organe ale statului, la organizații obștești sau la cei administrați.

Documentele administrației publice pot fi grupate în fixe și circulante. Documentele fixe sînt cele care se păstrează de administrația cercetată și cuprind informații pe care aceasta le folosește sau care trebuie să fie deținute de aceasta,. Cele circulante vin la administrația respectivă spre rezolvare.

Astfel, documente fixe sînt diferitele registre în care se menționează date privitoare la domeniul în care lucrează administrația respectivă. Așa, de exemplu, registrul matricol la secretariatul unei facultăți în care se păstrează datele privitoare la situația școlară a studenților.

Documente circulante pot fi adresele, circularele, formularele, avizele, sesizările pe care administrația le primește sau le folosește la îndeplinirea sarcinilor sale.

Cercetarea acestor documente și a poziției pe care acestea o au în ierarhia administrativă prezintă o importanță deosebită pentru analiza circuitului informației și în general a circuitului administrativ.

În această privință organizatorul va da o atenție deosebită analizei formularelor folosite de administrație urmărind dacă acestea cuprind informațiilor necesare luării deciziei sau sînt informații inutile care complică acțiunea administrației.

Raționalizarea administrației publice depinde în foarte mare măsură de raționalizarea circuitului informațional în documentele folosite în administrația publică. Lipsa raționalizării acestui circuit informațional, îneacă

acțiunea administrativă în avize, rapoarte, referate, statistici, formulare care cuprind date inutile.

Pentru analiza informațiilor folosite de administrația cercetată organizatorul poate folosi diagrame.

Diagrama de analiză a informațiilor cuprinde un tabel în care sînt trecute toate informațiile tratate de organul administrației publice care face obiectul de analiză.[1]

Acest tabel în faza de analiză are următorul triplu scop:

a. stabilirea listei de informații tratate de organul administrației publice și analizarea acestor informații;

b. evidențierea sursei informațiilor respective, deci a documentelor folosite de organul analizat;

c. evidențierea utilizatorilor și a destinatarilor informațiilor care sînt cuprinse în documentele folosite de administrația respectivă.

Diagrama de analiză a informațiilor are pentru coloane (vezi figura de mai jos).

În prima coloană se trece denumirea informației.

În a doua denumirea documentului purtător al informației.

În coloana a treia se notează destinatarul documentului.

Ultima coloană este destinată observațiilor în care se notează dacă informația este necesară sau nu.

Denumirea informației	**Documentul purtător**	**Destinatarul documentului**	**Observații**

[1] N. J. Baratin - M. J. Guedon - op. cit. p.

d. Circuitul administrativ. Esențial pentru misiunea organizatorului în faza de analiză este examinarea circuitului administrativ. Acest examen dă posibilitatea organizatorului să observe evoluția faptului administrativ de-a lungul posturilor de lucru ale funcționarilor. Astfel se poate observa dacă circuitul este rațional sau sînt străbătute trasee inutile care complică acțiunea administrației publice și o face costisitoare pentru bugetul statului. Se mai poate constata cu prilejul acestui examen că anumite posturi de conducere sînt scurt circuitate în sensul că evoluția faptului administrativ le ocolește, astfel încît cei care dețin posturile nu cunosc elemente care sînt indispensabile procesului de conducere.

Examinarea circuitului administrativ poate fi făcută în bune condiții dacă organizatorul folosește diagrama circuitului administrativ (figura de mai jos). Pe diagramă se trec posturile de lucru al funcționarilor și operațiunile pe care aceștia le fac de-a lungul circuitului administrativ.

Registrator______primirea corespondenței______distribuirea acesteia
Secretar__________studierea documentului__________________
Secretar__________întocmirea dosarului
Secretar__________conceptul soluției
Șef_______________decizia
Secretar__________comunicarea deciziei

e. Mijloacele materiale folosite. Pentru realizarea acțiunii organului analizat sînt necesare o serie de mijloace materiale. Astfel organizatorul va cerceta echipamentul administrativ folosit. De asemenea va vedea cum este implantat organul cercetat în imobilul afectat administrației respective. În această privință se va observa ce spațiu ocupă serviciul respectiv și în ce măsură este asigurată funcționalitatea sa în raport cu administrația din care face parte și cu cei administrați care apelează la serviciul respectiv. Se va face cu acest prilej analiza relațiilor serviciului cu publicul, urmărindu-se să se vadă dacă publicul solicitant este servit corespunzător sau nu.

3. Metoda critică.

După ce organizatorul a întocmit tabloul care cuprinde situația organului supus acțiunii de organizare, va trebui să selecteze, pe baza studiului situației existente, punctele care trebuie să fie ameliorate. Adesea se întîmplă ca atenția să fie dinainte fixată asupra unor aspecte care trebuie să fie îmbunătățite, dar din examinarea atentă a situației existente pot să apară și altele. De aceea pe baza datelor și a constatărilor din faza analitică, organizatorul va trece la un examen critic al acestor date. În această fază

organizatorul va folosi următoarele criterii.[1]

a. Criteriul utilității organului și a serviciului pe care acesta îl realizează.

Organizatorul va raporta situația pe care a constatat-o la finalitatea serviciului respectiv. Cu alte cuvinte examenul critic va urmări să vadă în ce măsură serviciul respectiv este util, cum sînt realizate prestațiunile, cum sînt realizate acțiunile respectivului organ, sînt ele la timp făcute, sînt oportune, se asigură rapiditatea acestor acțiuni.

Utilitatea serviciului nu trebuie urmărită numai pe ansamblul organului supus examinării, ci și pe părțile sale componente.

Acest lucru este necesar pentru că circuitul administrativ antrenează o varietate de structuri ale organului examinat. Astfel pot să fie copii numeroase în circuitul administrativ sau înregistrări succesive la diferite servicii, ceea ce stînjenește eficiența serviciului și prin aceasta utilitatea sa. Examenul graficului de circulație a documentelor la organul respectiv permite o selectare a celei mai bune modalități de circulație a acestor documente.

b. Criteriul simplificării.

Există o complicație în activitatea organelor administrației publice care ține de natura acestei activități. Există însă de multe ori o complicație criticabilă în activitatea organelor administrației publice. Ținînd seama de aceste considerente organizatorul nu trebuie să plece, în analiza pe care o face, de la dorința aprioricä a simplificării. Cu alte cuvinte, organizatorul nu trebuie să dorească a simplifica o activitate care, prin natura sa este complexă. De aceea criteriul simplificării nu poate interveni decît după rezultatele deja elaborate în faza analitică.

c. Criteriul costului serviciului respectiv.

Problema costului și corolarului său, randamentul și prețul, trebuie să preocupe pe organizator. Acestea însă sînt chestiuni deosebit de complicate în materie de organizare a administrației publice. Este firesc să fie așa ținîndu-se seama de varietatea activităților desfășurate de administrația

[1] D. Moulias - op. cit.

statului. Astfel sînt activități ale organelor administrației publice care pot necesita un cost deosebit de ridicat, fără ca acest lucru să poată fi compensat într-un rezultat măsurabil.

Determinarea costului real al serviciului realizat de organul analizat este o operație complexă care implică o cercetare de contabilitate, ceea ce face ca această chestiune să nu mai țină de domeniul organizatorului. Rezultatele cercetării respective interesează examenul critic al organizării pentru că există un anumit preț de cost administrativ, ca de exemplu, prețul unei zile de spitalizare pentru o persoană internată, sau pentru întreaga capacitate a unui spital, sau prețul școlarizării unui student sau a întreținerii unui soldat. Costul administrativ anormal de ridicat se poate dezvălui în cursul analizei detaliate a serviciului.

d. Criteriul timpului în care se desfășoară diferitele activități ale organului administrației publice supus analizei.

Noțiunea de timp se prezintă sub un aspect particular în activitatea administrativă. Astfel unele aspecte ale muncii administrative au un caracter intelectual pronunțat, cum de pildă ar fi activitatea de studiere a unei probleme în vederea deciziei administrative. Alte activități însă se prezintă sub forma unor acte cu caracter repetativ, în care activitățile cu caracter material sînt predominante. Aceste activități se prezintă ca o combinație de gesturi și mișcări. Așa de pildă, înregistrarea unor documente, bătutul la mașina de scris etc. Analiza acestor activități, în ceea ce privește desfășurarea lor în timp va permite organizatorului să ia măsuri de ameliorare și de simplificare a muncii. Este mai dificil acest lucru atunci cînd activitatea are un pronunțat caracter intelectual. Noțiunea de timp apare necesară, în examenul critic al organizatorului și relativ la prețul de cost al serviciului, atunci cînd se cercetează timpul necesar funcționarilor pentru îndeplinirea sarcinilor pe care le au, atunci cînd este vorba de a se vedea rentabilitatea unui anumit echipament de birou.

Evident că în această situație, timpul de lucru este un criteriu important al alegerii între un mod sau altul de a îndeplini activitatea respectivă, cu mijloace moderne sau cu cele tradiționale.

Pentru cercetarea timpului de lucru la organele administrației publice se poate folosi metoda sondajului pe care-l face organizatorul asupra activităților pe care le îndeplinesc anumiți funcționari, notînd timpul în care sînt îndeplinite aceste activități. Se poate folosi și metoda autoanalizei executantului însuși. În acest caz funcționarul este cel care notează durata în timp a

diferitelor activități pe care le îndeplinește. Ambele metode pot să dea rezultate bune dar, ele trebuie aplicate diferențiat de la un organ la altul al administrației publice și chiar de la o funcție la alta în cadrul aceluiași organ.

În operațiunile administrative cu caracter repetitiv și la cele manuale se poate folosi metoda măsurării timpului elementar. Potrivit acestei metode, activitatea respectivă este descompusă în mișcările ei elemntare, observîndu- se timpul necesar pentru executarea fiecăreia dintre acestea.

e. Criteriul optimizării factorilor de ambianță și de relații umane în cadrul organului administrației publice supus examinării.

Atunci cînd am examinat problema funcționarilor administrației publice, am arătat importanța deosebită pe care o are ambianța în care funcționarul își desfășoară activitatea, precum și relațiile umane care se formează în locul unde funcționarul muncește. De aceea în examenul critic pe care îl face organizatorul, factorii de ambianță și relațiile umane care există în cadrul organului administrației publice supus analizei trebuie să li se acorde importanța cuvenită.

4. Metoda interviului.

Pentru cunoașterea realității serviciului examinat, organizatorul trebuie să procedeze la luarea unor interviuri, în primul rînd șefului organului respectiv și apoi celorlalți funcționari.[1]

Dacă se pot lua interviuri tuturor funcționarilor, atunci trebuie luate cel puțin celor care dețin posturile cheie în organul analizat. Extinderea interviului la toți funcționarii, deci la toți cei care participă la activitatea serviciului prezintă avantajul că întărește la aceștia convingerea că activitatea lor este prețuită și că ei participă la realizarea unei opere colective.

Atunci cînd procedează la luarea interviului organizatorul nu trebuie să apară ca un inspector sau controlor, pentru că într-o asemenea situație oamenii îi vor ascunde realitatea serviciului respectiv. Dacă organizatorul știe să se apropie de oameni, atunci va putea afla multe din secretele serviciului, deci va putea să cunoască starea reală a serviciului respectiv.

De asemenea organizatorul trebuie să știe să atragă personalul serviciului la elaborarea măsurilor care se cer a fi luate pentru îmbunătățirea serviciului. În această privință organizatorul trebuie să țină seama de carac-

---

[1] D. Moulias - op. cit.

terul "traumatizant" pe care îl pot prezenta modificările de organizare și activitate asupra unor oameni care au fost obișnuiți să lucreze într-un anumit fel. Știind să se apropie de membrii colectivului care compun organul respectiv, organizatorul va reuși să creeze acestora sentimentul că participă la opera de organizare a serviciului.

Prin urmare psihologia trebuie să facă parte din utilajul organizatorului. Evident însă că psihologia singură nu este suficientă pentru a putea inspira cele mai bune decizii de organizare.

5. Metoda sintezei.

Cercetarea analitică și critică pe care o face organizatorul, precum și informațiile pe care acesta le-a obținut de la personalul organului cercetat pe calea interviului, sfîrșesc prin a se reuni un mare număr de elemente a căror sinteză este necesară. Sintetizînd informațiile dobîndite organizatorul va elabora un proiect de reorganizare pentru înlăturarea deficiențelor constatate și pentru raționalizarea structurii și a acțiunii organului cercetat.

Sinteza ca moment al organizării o poate face cel care a realizat și celelalte etape ale cercetării, dar poate fi folosită și o altă modalitate. În această privință menționăm posibilitatea specializării organizatorilor de sinteze în anumite domenii sau ramuri de activitate ale administrației publice. Astfel pe baza cercetării analitice și critice specialiștii în sinteză vor face propuneri de ameliorare a structurii și acțiunii organului în cauză. Serviciul specializat în problemele de sinteză poate fi atașat eșalonului de vîrf al subsistemului de organe ale administrației publice dintr-o ramură sau alta a administrației publice. În cazul în care există o instituție specializată în problemele de organizare, este bine să fie selecționați specialiștii în sinteză pe ramuri și domenii de activitate ale administrației publice,.

Ce sarcini revin organizatorului în faza sintezei?

Pe baza cercetărilor care au fost făcute, sintetizînd masa informațiilor dobîndite, organizatorul va elabora un proiect de organizare, orientîndu-se în direcția criteriilor care au stat la baza cercetării care precede sinteza. Astfel organizatorul va proceda la elaborarea unei scheme de reorganizare, adaptînd cazul particular al serviciului cercetat la principiile generale ale organizării și funcționării administrației publice. De aceea se poate spune că toate cunoștințele pe care le furnizează știința administrației își găsesc aplicarea în faza sintezei, atunci cînd se elaborează proiectul de reorganizare al serviciului cercetat.

Organizatorul va selecționa elementele necesare, înlăturîndu-le pe cele inutile din circuitele administrative și va grupa în mod rațional sarcinile pe care trebuie să le îndeplinească funcționarii organului cercetat.

Pentru aceasta organizatorul va întocmi proiectul de diagramă a circuitului administrativ, menționînd operațiile necesare care trebuie făcute în serviciu. Apoi va întocmi fișele de atribuții pentru fiecare funcționar, înlăturînd paralelismele în activitatea diferiților funcționari, suprasolicitarea acestora sau slaba lor întrebuințare.

Pe baza acestor elemente de detaliu organizatorul elaborează proiectul de organigramă a serviciului. În acest proiect se stabilesc structurile interne ale organului, se grupează posturile cu subordonările ierarhice. În această privință este de menționat că gruparea posturilor într-o subordonare ierarhică nu trebuie să depășească 4-5 posturi. Cercetările au demonstrat că o supraveghere și o îndrumare eficientă se poate face printr-o grupare de 4-5 posturi în subordinea unui șef ierarhic. În organigramă se vor stabili legăturile necesare între posturi, evitîndu-se scurtcircuitarea șefului ierarhic care trebuie să urmărească tot ceea ce este esențial în desfășurarea acțiunii posturilor subordonate. De asemenea se precizează raporturile pe care organul cercetat trebuie să le aibă cu celelalte organe ale administrației publice pentru asigurarea unei funcționalități optime. Aceasta atît pe linia raporturilor de subordonare cît și a celor de colaborare cu celelalte organe ale administrației publice, cu care are legături.

Organizatorul are de asemenea sarcina de a alege echipamentul administrativ și materialele care convin efectuării în bune condiții a muncii în organul analizat (aparate de reproducere, diapozitive, bandă magnetică, hîrtie, imprimate, etc). În legătură cu imprimatele, organizatorul trebuie să știe că existența unor imprimate rațional întocmite poate să faciliteze în mare măsură îndeplinirea sarcinilor de către organele administrației publice.

Aceasta mai ales în acele activități ale organelor administrației publice care presupun relații cu publicul. Adeseori în practică nu se dă atenția corespunzătoare imprimatelor. Funcționarii superiori consideră concepția imprimantelor ca o problemă minoră și o încredințează spre rezolvare unor funcționari inferiori.

Elaborarea imprimatelor pe care le folosesc diferite organe ale administrației publice cere o analiză foarte fină a elementelor care le compun, precum și a persoanelor care trebuie să le folosească. Imprimatul trebuie în așa fel conceput încît să dea toate informațiile necesare organului administrației publice pentru a putea să ia decizie, iar cel care-l folosește să o poată face cu multă ușurință. În unele țări sînt create oficii speciale cu

specialiști în domeniul imprimatelor.[1]

Tot în legătură cu documentele folosite în circuitul administrativ, organizatorul în faza de sinteză va alege tehnica optimă de întocmire și de circulație a respectivelor documente, înlăturîndu-se copiile inutile și verigile inutile în circulația acestor documente. În activitatea practică a administrației publice se acordă prea puțin atenție acestui aspect al muncii administrative. Astfel se cere multiplicarea nerațională și inutilă a unor documente (sînt bătute la mașina de scris un număr mare de copii după un anumit act, fără ca aceste copii să fie necesare), sau sînt trimise astfel de copii la servicii care nu au nevoie de ele.

Problematica relațiilor administrației publice cu publicul este foarte importantă și organizatorul trebuie să se preocupe de acest aspect în faza de sinteză.

În țara noastră administrația publică se caracterizează prin esența sa democratică. Organele administrației publice nu se separă printr-un zid de nepătruns de cetățeni, dimpotrivă administrația publică este în slujba cetățeanului. Pornind de la această esență a administrației publice, organizatorul trebuie să se preocupe de asigurarea celor mai bune relații între organul administrației publice și public. Acest lucru se poate realiza prin două principale mijloace.

Mai întîi prin asigurarea informării publicului despre activitatea organelor administrației publice, bineînțeles cu respectarea cerințelor păstrării secretului de serviciu. Pentru a răspunde acestei necesități, în principalele organe ale administrației publice atît cele centrale cît și cele locale trebuie create servicii speciale care să se preocupe de realizarea acestei sarcini a informării publicului despre activitatea administrației respective.

Aceste servicii trebuie puse sub directa subordonare a șefului organului respectiv și trebuie să desfășoare o activitate planificată și susținută de informare a publicului. În acest scop serviciile respective trebuie să-și organizeze legăturile cu presa scrisă și vorbită pentru a face cunoscute realizările administrației respective în masa cetățenilor, sau pentru a solicita sprijinul acestora în vederea realizării anumitor sarcini care revin respectivelor organe ale administrației publice. De asemenea serviciile despre care vorbim pot folosi pliantele, afișele, broșurile, expozițiile și cinematograful pentru informarea publicului.

Un al doilea mijloc prin care se asigură legătura administrației publice cu publicul și care trebuie să stea în atenția organizatorului este primirea

---

1 Daniel Moulias - op. cit.

publicului la organul administrației publice care este supus analizei. Acest aspect prezintă mare importanță pentru toate organele administrației publice deoarece prin lege conducătorii acestor organe au obligația de a primi periodic în audiență pe cetățeni.

Problema primirii publicului trebuie să preocupe în modul cel mai serios pe organizator.Solicitanții trebuie să fie primiți la ore convenabile, astfel încît să nu piardă din timpul lor de muncă, dar nici să afecteze prea mult timpul destinat repaosului.

Solicitanții trebuie să fie îndrumați la serviciile respective. De asemenea trebuie să se asigure o informare exactă și pe cît se poate de simplă a solicitanților asupra condițiilor folosirii serviciului pe care-l prestează respectivul organ al administrației publice. Administrația trebuie să asigure raporturile cele mai relaxate cu solicitanții. Funcționarii trebuie să se poarte civilizat, cuviincios și să răspundă cu răbdare la întrebările solicitanților. Serviciul de informații în cadrul organelor administrației publice care lucrează cu publicul trebuie foarte bine organizat și încredințat unor funcționari cu îndelungată experiență și cu o înaltă competență profesională. Un astfel de serviciu bine organizat asigură buna desfășurare a activității organului respectiv și totodată fundamentează sentimentul cetățeanului că administrația publică lucrează pentru el.

În sfîrșit, relativ la raporturile administrației publice cu publicul, organizatorul se preocupă de asigurarea audiențelor publicului la diferiți funcționari ai organului respectiv. Este o chestiune de mare importanță pe care organizatorul trebuie să o rezolve dacă dorește o administrație publică eficientă și pe baze democratice.

În faza de sinteză,organizatorul va avea de rezolvat și probleme legate de relațiile sociale care există în cadrul organului administrației publice respective. Asupra acestor chestiuni nu insistăm deoarece am făcut analiza lor într-un capitol separat din acest curs. Organizatorul va trebui să țină seama de implicațiile pe care le au aceste relații asupra îndeplinirii sarcinilor de către organul respectiv și să facă propuneri de îmbunătățire a relațiilor ce trebuie să se stabilească între funcționarii serviciului analizat, precum și între aceștia și șefii lor ierarhici. Organizatorul poate să facă propuneri autorităților competente în vederea orientării pentru numirea în posturile de conducere a acelor funcționari pe care i-a remarcat ca fiind deosebit de capabili.

În sfîrșit organizatorul va face propuneri cu privire la implantarea serviciului în localul afectat administrației cercetate, cu privire la folosirea spațiului repartizat serviciului ținîndu-se seama de influența acestor elemente în asigurarea eficienței acțiunii administrative.

6. Căi noi în domeniul organizării.

Dezvoltarea în ultimii ani a unor noi ramuri ale științei și tehnicii deschide perspective unor căi noi și în domeniul organizării structurilor și acțiunii administrației publice. Astfel informatica, definită ca știința și tehnica tratamentului logic și automat al informației, deschide noi perspective în știința administrației cu privire la organizarea structurilor și acțiunii administrației publice.[1]

Calculatoarele electronice sînt capabile să stocheze cantități uriașe de informații și să prelucreze aceste informații după ordinele programatorului. Problema este aceea de a stabili programele necesare acțiunii administrative. În această privință se cere o colaborare între programatori specialiști în informatică și organizatori, specialiști în domeniul științei administrației.

O tehnică deosebită de eficientă care poate fi folosită în acțiunea organizatorului și în multe din acțiunile administrației publice este aceea a tabelei de decizie. Dealtminteri tabela de decizie este punctul incipient de funcționare a calculatorului electronic și prezentarea sa înlesnește înțelegerea posibilităților și a limitelor pe care le oferă calculatoarele electronice. Acest lucru este deosebit de util deoarece de multe ori se exagerează posibilitățile calculatoarelor electronice,mergîndu-se pe linia acreditării unei atmosfere de universal în jurul informaticii și a calculatoarelor electronice.

Tabela de decizie cuprinde patru părți (vezi figura de mai jos). În prima parte în stînga sînt enumerate toate condițiile cerute de un text pentru luarea deciziei. Astfel pentru ocuparea unui post de funcționar de administrație să spunem că textul cere următoarele condiții; vîrsta pînă la 35 ani, vechimea în administrație de 3 ani, studii juridice. Toate aceste condiții sînt trecute în coloana din stînga.

În partea de jos se trec acțiunile sau deciziile posibile ca urmare a aplicării textului. În cadrul nostru, foarte simplu de altfel, sînt două posibilități: prima de admis și cea de a doua de respins .

La dreapta sus coloanele corespund tuturor condițiilor posibile prin aplicarea textului. În cazul nostru să spunem că avem 3 condiții cărora trebuie să le aplicăm textul care stabilește condițiile menționate, însemnînd aceasta ca un x dacă îndeplinește și cu - dacă nu îndeplinește condiția.

---

[1] H. L. Baratin, M. J. Guedon - op. cit., p. 186 și urm.

În partea de jos a coloanei din dreapta se marchează cu un x decizia sau acțiunea care urmează a fi luată.

Tabele de decizie

Condiții cerute de text	**C. 1**	**C. 2**	**C. 3**
1. vîrsta pînă la 35 de ani	x	-	x
2. vechimea în ad-ție 3 ani	-	x	x
3. studii juridice	x	-	x
Admis	-	-	x
Respins	x	x	

După cum se poate ușor constata tabela de decizie înlesnește luarea deciziei numai în măsura în care nu este nevoie de o precizare pe care trebuie să o facă administrația. Astfel dacă textul prevede și condiția să spunem a unei activități deosebite și această activitate nu poate fi cuantificată, nu putem să o trecem în tabelă. Pentru a vedea dacă această condiție există intră în acțiune aprecierea subiectului care decide. Se poate reține de aici că și calculatoarele electronice nu vor putea înlocui activitatea omului administrativ, care de foarte multe ori are de apreciat diferite fapte înainte de a decide. Ca atare și tabela de decizie și calculatoarele electronice pot fi un ajutor deosebit de prețios pentru cei care organizează structurile și acțiunea administrației publice, dar ele nu pot înlocui munca omului în administrația publică.

Cercetarea operațională, știința deciziei complexe, cum mai este denumită această ramură modernă a matematicii și despre care am mai vorbit atunci cînd am examinat decizia administrativă, poate să constituie de asemenea un sprijin real în acțiunea organizatorului. Condiția folosirii cer-

cetării operaționale în organizarea administrației publice este de a putea cantifica elementele problemei care se pune organizatorului.

De asemenea, cibernetica, știința sistemelor finalizate, sau mai exact știința organismelor conduse, comandate, deschide noi perspective domeniului organizării structurilor și acțiunii administrației publice.

Administrația publică este un subsistem care face parte din sistemul organelor statului sau care poate fi concepută ca un subsistem în cadrul sistemului general al organizării sociale. La rîndul său administrația poate fi concepută ca un sistem alcătuit din mai multe subsisteme constituite pe ramuri și domenii de activitate ale administrației publice. Aceste sisteme și subsisteme sînt comandate și la rîndul lor comandă anumite acțiuni. Abordarea cibernetică a structurii și acțiunii administrației publice deschide perspectiva modelării administrației publice, a creării unor "modele" de administrație în sensul acceptat de cibernetică.

Pentru a înțelege acest lucru trebuie prezentate elementele care apar în urma analizei oricărui sistem finalizat.[1] Astfel orice sistem finalizat presupune existența a trei elemente. Mai întîi un organ care elaborează scopurile sistemului și care determină comportamentul în funcție de o scară de valori. Acest element al sistemului este denumit selector (S). Al doilea element este organul de executare, sau un grup de asemenea organe, denumit și efectuator (E), care are menirea de a realiza scopurile definite de selector. Al treilea element îl constitiuie transductorul (T), care este organul însărcinat cu asigurarea bunului mers al sistemului, cu regularitatea acțiunii sale. Este schema cibernetică cea mai redusă a unui sistem finalizat și care se prezintă ca în figura de mai jos.



[1] M. L. Baratin, M. J. Guedon, op. cit.

Decizia este luată de selector, este transmisă și ordonată în executarea sa de transductor și realizată de efectuator. Desigur că această schemă se amplifică și include elemente auxiliare pe măsura complexității sistemului în cauză. De notat însă, pentru problema pe care o cercetăm, că aplicarea ciberneticii în administrația publică și modelarea acesteia dă noi dimensiuni științei admninistrației și deschide perspective deosebite în raționalizarea administrației publice, pentru modelarea acesteia, ținându-se seama de cele trei elemente menționate mai sus.

CUPRINSUL

INTRODUCERE

pag.

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ, OBIECT DE CERCETARE ȘTIINȚIFICĂ AL ȘTIINȚEI DREPTULUI ADMINISTRATIV ȘI AL ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

PARTEA I-A

ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL I

SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI SISTEM SOCIAL GLOBAL

CAPITOLUL II
SISTEMUL ADMINISTRATIEI PUBLICE ȘI SISTEMUL POLITIC

CAPITOLUL III
SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI DREPTUL

CAPITOLUL IV
RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV

CAPITOLUL V
SARCINILE SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL VI
STRUCTURA SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL VII
PĂRȚILE COMPONENTE ALE ORGANELOR AD-STRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL VIII
SISTEMUL ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

PARTEA A II-a
PERSONALUL ORGANELOR AMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL I
FUNCȚIILE ÎN ORGANELE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE, CONDIȚIILE DE ACCES ȘI DE EXERCITARE A ACESTORA

CAPITOLUL II
DREPTURILE ȘI OBLIGAȚIILE FUNCȚIONARILOR

CAPITOLUL III
RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARILOR

CAPITOLUL IV
IMPORTANȚA RELAȚIILOR SOCIALE NEREGLEMENTATE PENTRU OPTIMIZAREA EXERCIȚIULUI FUNCȚIEI PUBLICE

PARTEA A III-A
ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SECȚIUNEA I
DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

CAPITOLUL I
NOȚIUNEA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

CAPITOLUL II
PROCESUL DECIZIONAL ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SECȚIUNEA A II-A
ACTELE ADMINISTRATIVE

CAPITOLUL I
NOȚIUNEA ACTULUI ADMINISTRATIV

CAPITOLUL II
LEGALITATEA ACTELOR ADMINISTRATIVE

CAPITOLUL III
EMITEREA ACTELOR ADMINISTRATIVE

CAPITOLUL IV
APLICAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE

CAPITOLUL V
SUSPENDAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE

SECȚIUNEA A III-A
CONTRACTELE ADMINISTRATIVE

SECȚIUNEA A IV-A
OPERAȚIILE ADMINISTRATIVE

SECȚIUNEA A V-A
REGIMUL JURIDIC AL CONTRAVENȚIILOR

CAPITOLUL I
RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ

CAPITOLUL II
CONSTATAREA CONTRAVENȚIEI ȘI APLICAREA SANCȚIUNII

CAPITOLUL III
CĂILE DE ATAC ÎMPOTRIVA ACTELOR DE SANCȚIONARE A CONTRAVENȚIILOR ȘI EXECUTAREA ACESTOR ACTE



PARTEA A IV-A
CONTROLUL ACTIVITĂȚII ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SECȚIUNEA I
NOȚIUNEA CONTROLULUI ACTIVITĂȚII ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SECȚIUNEA A II-A
CONTROLUL REALIZAT DIN INTERIORUL SISTEMULUI ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SECȚIUNEA A III-A
CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

CAPITOLUL I
CONDIȚIILE DE FOLOSIRE A ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV POTRIVIT LEGII 29 DIN 1990

CAPITOLUL II
ACTELE ADMINISTRATIVE EXCEPTATE DE LA CONTROLUL JUDECĂTORESC POTRIVIT LEGII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

CAPITOLUL III
INSTANȚELE JUDECĂTOREȘTI COMPETENTE SĂ JUDECE ACȚIUNILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI MODALITĂȚILE DE SOLUȚIONARE A ACESTORA

CAPITOLUL IV
HOTĂRÎREA JUDECĂTOREASCĂ ÎN ACȚIUNILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

CAPITOLUL V
EXECUTAREA HOTĂRÎRILOR JUDECĂTOREȘTI PRONUNȚATE ÎN ACȚIUNILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

CONTROLUL INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI ASUPRA LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ȘI OPERAȚIUNILOR ADMINISTRATIVE PE CALEA EXCEPȚIEI DE ILEGALITATE

PARTEA A V-A
ORGANIZAREA ȘI METODE ÎN ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Culegere și paginare computerizată :
" SOFTCHIM S.A. "
str. Splaiul Independenței nr. 202A, sector 6,
BUCUREȘTI
Tehnoredactare: Mariana Faraon